Sauver le droit d'asile

terra nova
LE THINK TANK PROGRESSISTE

INSTITUT MONTAIGNE

Sauver le droit d'asile

Sauver le droit d'asile

LES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

Thierry Pech directeur général, Terra Nova (co-président)

Jean-François Rial président directeur général, Voyageurs du Monde, membre de Terra Nova et de l'Institut Montaigne (co-président)

Jean-Paul Tran-Thiet avocat - JPTT &Partners, Senior Fellow et ancien administrateur de l'Institut Montaigne (co-président)

Jean-Claude Cousseran ancien ambassadeur

Jean Faber haut fonctionnaire

Alice Gueld rapporteure

Morgan Guérin responsable du Programme Europe, Institut Montaigne

Leïla Vignal enseignante-chercheure en géographie, co-coordinatrice du Pôle « Europe » de Terra Nova

Sommaire

Avant propos 5

Synthèse 7

Synthèse des propositions 12

Introduction 15

1. Les désordres de l'asile 18

1.1. La forte hausse des demandes d'asile en Europe 18

1.2. Le report de charge sur l'asile 30

1.3. Le système de Dublin s'est révélé aussi injuste qu'inefficace 38

1.4. Ses objectifs concrets n'ont pas été atteints 43

2. Des solutions peu efficaces et non conformes aux valeurs européennes 46

2.1. Des mécanismes visant à mieux contrôler les flux d'entrée 46

2.2. Les tentatives de partage équitable de la charge entre les États européens ont échoué 58

3. Refondre la politique européenne du droit d'asile 64

3.1. Une politique européenne du droit d'asile qui allie humanité, efficacité et solidarité 65

3.2. Les réponses possibles à un blocage des négociations européennes : la question d'une application différenciée 84

3.3. Les mesures d'urgence 88

Annexe 1 102

Annexe 2 104

Remerciements 115

Avant propos

IL FAUT SAUVER LE SOLDAT ASILE.[1]

S'il n'a été codifié dans sa forme moderne qu'au début des années 1950[2], le droit d'asile a existé, sous différentes formes, depuis l'Antiquité. Il constitue une tradition multiséculaire, notamment en Europe de l'Ouest. Pourtant, il est aujourd'hui clairement en danger, au sein de l'Union européenne (UE). Ce péril n'est pas seulement lié à l'émergence des mouvements populistes qui en remettent en cause la légitimité. Il tient également beaucoup à l'accroissement sensible des flux migratoires, à l'engorgement qui en résulte des procédures et autorités nationales, et à l'impuissance des pays d'Europe à dépasser leurs égoïsmes nationaux pour adopter, dans l'intérêt collectif, les mesures qui permettraient de le préserver.

Le présent rapport, sans méconnaître les nombreuses interactions qui existent entre phénomènes migratoires en général et droit d'asile en particulier, se concentre sur ce dernier et formule des propositions pour qu'il puisse être sauvé. Il sera complété, prochainement, par un autre rapport qui traitera plus largement des politiques migratoires.[3]

---

1 Pour rendre plus aisée la lecture du présent rapport, nous utiliserons le plus souvent le terme « asile » pour couvrir, à la fois le droit d'asile lui-même et ce que l'on nomme « protection subsidiaire », accordée aux personnes dont la situation ne répond pas à la définition du droit d'asile mais pour lesquelles il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elles courraient dans leur pays un risque réel de subir des atteintes graves, telles que la peine de mort, des tortures ou des traitements inhumains ou dégradants. De même, nous utiliserons le terme « réfugié » pour ceux qui ont été reconnus bénéficiaires de l'une ou l'autre de ces protections.

2 Convention de Genève du 28 juillet 1951.

3 Un deuxième rapport, également conjoint à l'Institut Montaigne et Terra Nova, sera prochainement publié pour traiter spécifiquement des flux migratoires et de la façon dont les pays de l'UE doivent, ensemble, y faire face.

Ce qu'il s'agit de sauvegarder, ce sont à la fois les personnes qui demandent l'asile et périssent par milliers aux portes de l'Europe, les valeurs humanistes qui ont été à la base du projet européen et l'avenir de l'UE elle-même, dans sa capacité à maintenir sa cohésion et à prendre des décisions qui marquent la volonté de ses États membres d'agir ensemble, non seulement pour préserver l'image d'une Europe terre d'asile, mais également pour définir un rapport au monde qui ne soit pas fondé sur le repli sur soi.

Thierry Pech, Jean-François Rial, Jean-Paul Tran-Thiet
Présidents du groupe de travail

Synthèse

Le droit d'asile est en danger au sein même de l'UE. Quatre millions de demandes d'asile ont été déposées en Europe entre 2013 et 2017. Si les flux ont diminué depuis, les tensions politiques entre États membres, elles, n'ont pas cessé d'augmenter et de s'aiguiser, poussant l'Union au bord de la désunion. À quelques mois des élections européennes, le rapport conjoint de l'Institut Montaigne et de Terra Nova appelle à une refonte de la politique européenne de l'asile et à une réponse rapide et solidaire à l'urgence humanitaire en Méditerranée. Notre exigence commune est ici de marier le plus étroitement possible humanisme et réalisme, dignité et efficacité, afin de sortir d'un jeu politique pervers où les promesses toujours plus nombreuses de fermeté, voire de fermeture, sont en réalité complices du plus grand désordre et d'un sourd reniement.

Le droit d'asile moderne est né en Europe sur les décombres de la Seconde Guerre mondiale et à l'ombre de la « Guerre froide ». Près de soixante-dix ans plus tard, notre continent est confronté à une nouvelle urgence humanitaire. Au Proche et au Moyen Orient, en Afrique de l'Est, des conflits poussent une partie des populations à s'exiler et à demander l'asile sur notre sol. Dans le même temps, on observe une hausse des demandes en provenance de pays stables, voire sûrs, une partie des migrants économiques empruntant la voie de l'asile, faute d'autres solutions légales pour entrer et séjourner sur le sol européen. Face à cette situation, le système européen montre chaque jour davantage ses limites.

Si tous les États membres ont ratifié la Convention de Genève, on constate de très fortes disparités dans son application entre les pays et les périodes, créant une véritable « loterie de l'asile » pour les demandeurs. Quant au système de Dublin, qui oblige les demandeurs d'asile à s'adresser exclusivement au pays de leur première entrée sur le sol européen, il fait aujourd'hui reposer sur quelques pays – Italie, Grèce et Malte, en particulier – un poids disproportionné dans leur accueil et leur traitement. Par ailleurs, il favorise les « mouvements secondaires » entre les pays de l'Union, développe les situations de quasi-clandestinité, au détriment des demandeurs et du bon fonctionnement des autorités nationales, puisque les procédures de renvoi entre États membres sont longues et le plus souvent mises en échec. Enfin, il conduit à la multiplication des comportements non coopératifs et à la montée des tensions entre les États membres.

Les solutions proposées jusqu'ici pour répondre à ces difficultés sont insuffisantes et, pour certaines, inacceptables. Celle qui consiste à « externaliser » le traitement d'une partie des demandes d'asile à des pays tiers situés aux frontières de l'Europe ne conduirait qu'à différer la difficulté, nous placerait dans une situation de dépendance, voire de possible chantage vis-à-vis de ces pays, et, surtout, ne correspondrait ni aux valeurs européennes, ni au texte de la Convention de Genève. Quant à celle qui repose sur une meilleure répartition de la charge des demandeurs et des réfugiés entre les États membres en cas de crise, elle n'a tout simplement pas fonctionné : si une large partie des États ont accepté d'accueillir des demandeurs faisant l'objet du mécanisme de réallocation décidé en 2015 au plus fort de la crise, certains pays, notamment ceux du groupe dit « de Visegrád », s'y sont catégoriquement opposés, en contradiction avec le principe de solidarité européenne.

La situation actuelle fait clairement le jeu de certains gouvernements ou partis politiques qui, loin de rechercher de nouvelles solutions, misent sur l'aggravation de la crise et sont prêts à sacrifier la cohésion européenne à leurs intérêts électoralistes. Pour sortir de cette impasse, le présent rapport formule seize propositions, réparties selon 6 axes :

AXE N° 1 : RÉFORMER EN PROFONDEUR LES PROCÉDURES DU DROIT D'ASILE EN EUROPE

Pour empêcher toute interférence politique, chaque État membre devra transformer en agence indépendante l'autorité nationale en charge des demandes d'asile. Concernant le règlement de Dublin, la clause du pays de première entrée devra être supprimée, permettant à chaque demandeur d'asile de solliciter la protection de l'État de son choix, mais les demandes multiples seront interdites. Enfin, pour coordonner ces agences nationales, un Office du droit d'asile en Europe (ODAE) devra être créé, afin d'harmoniser progressivement leurs pratiques décisionnelles.

AXE N° 2 : CRÉER UNE SOLIDARITÉ EFFECTIVE ENTRE LES ÉTATS MEMBRES

Pour répondre à toute situation de crise, l'ODAE, assisté d'un comité des représentants des autorités nationales, aura la responsabilité de réallouer les dossiers à instruire entre États membres et, s'agissant des réfugiés, d'assurer une répartition équitable des efforts entre États européens, à la lumière de leur population, de leur PIB par habitant et de leur taux de chômage.

AXE N° 3 :
CONFIER À L'UE UN RÔLE PLUS IMPORTANT DANS LA GESTION DES RELATIONS AVEC LES PAYS D'ORIGINE ET DE TRANSIT

Il est indispensable de renforcer le rôle de l'UE s'agissant des procédures de renvoi des déboutés, en mobilisant les moyens de Frontex, ainsi que, en coopération étroite avec les États membres, dans la négociation des accords de réadmission avec les pays d'origine. S'agissant des pays de transit, cela rendrait plus aisée la conclusion d'accords de partenariat pour faciliter un accueil des migrants respectueux de la dignité humaine, mettre en place des actions de formation et d'orientation, et sécuriser le parcours des demandeurs d'asile vers l'Europe (procédure de réinstallation avec le HCR).

AXE N° 4 :
CRÉER UN SOCLE COMMUN DE DROIT POUR LES RÉFUGIÉS ET LES DEMANDEURS D'ASILE

Les demandeurs d'asile doivent pouvoir accéder à l'emploi au plus tard trois mois après le dépôt de leur demande. Pour faciliter leur insertion, une meilleure coordination de l'action des travailleurs sociaux, des bénévoles et des administrations est indispensable. Enfin, les réfugiés doivent bénéficier d'un droit de séjour et d'établissement dans tout État membre, liberté essentielle au sein de l'UE, sans pouvoir prétendre au transfert du bénéfice des aides sociales spécifiques au statut de réfugié accordées par le pays qui a accordé la protection.

AXE N° 5 :
MOBILISER LE BUDGET DE L'UE ET SURMONTER LES BLOCAGES POLITIQUES

L'UE devra porter l'essentiel des coûts de la politique du droit d'asile en Europe et en particulier les CEAT (voir axe suivant) et les procédures de retour des déboutés. Les États membres qui refuseraient de participer aux mécanismes de réallocation pourront être pénalisés financièrement et, si nécessaire, les États les plus volontaires pourront décider d'intégrer leurs politiques d'asile dans une coopération renforcée ou des conventions *ad hoc*.

AXE N° 6 :
ADOPTER DES MESURES D'URGENCES POUR FAIRE FACE À LA CRISE HUMANITAIRE EN MÉDITERRANÉE

Pour répondre à la situation d'urgence actuelle, il convient de créer dans les pays de l'UE ayant une façade méditerranéenne, des centres européens d'accueil et de traitement (CEAT) où les demandes d'asile des secourus en mer seront traitées dans des délais très courts. Les personnes qui y seront accueillies pourront solliciter l'asile dans l'État membre de leur choix, sous réserve d'éventuelles péréquations (voir ci-dessus, axe n° 2). Dans chaque CEAT, des bureaux des autorités nationales instruiront les demandes d'asile des personnes présentes et assureront le transfert des bénéficiaires de protection vers le pays de l'Union qui la leur aura accordée.

Synthèse des propositions

Réformer en profondeur les procédures du droit d'asile en Europe

PROPOSITION N° 1. Au sein de chaque État membre, transformer en agence indépendante l'autorité nationale en charge des demandes d'asile (comme l'OFPRA en France) de manière à empêcher toute interférence politique.

PROPOSITION N° 2. Supprimer la clause du pays de première entrée du règlement de Dublin et permettre à chaque demandeur d'asile de solliciter la protection de l'État membre de son choix, tout en interdisant les demandes multiples.

PROPOSITION N° 3. Créer un Office du droit d'asile en Europe (ODAE) chargé de coordonner les agences nationales indépendantes et d'harmoniser progressivement leur pratique décisionnelle.

Créer une solidarité effective entre les États membres

PROPOSITION N° 4. Permettre à l'ODAE, assisté d'un comité des représentants des autorités nationales indépendantes, de réallouer des dossiers à instruire, en cas de surcharge manifeste dans un État membre.

PROPOSITION N° 5. Lorsque le nombre de réfugiés accueillis par un pays excède significativement la part d'effort qui lui revient, charger l'ODAE, sur demande de l'autorité nationale concernée, de procéder à une répartition entre les autres États membres, à la lumière de critères tenant compte de leur population, du PIB par habitant et de leur taux de chômage.

Confier à l'UE un rôle plus important dans la gestion des relations avec les pays d'origine et de transit

PROPOSITION N° 6. Européaniser les procédures de renvoi des déboutés en mobilisant les moyens de Frontex, et confier à l'UE le soin de négocier, avec les États membres, les accords de réadmission avec les pays d'origine.

PROPOSITION N° 7. S'agissant des pays de transit, conclure des accords de partenariat pour faciliter un accueil des migrants respectueux de la dignité humaine, mettre en place des actions de formation et d'orientation, et sécuriser le parcours des demandeurs d'asile vers l'Europe (procédure de réinstallation avec le HCR).

Créer un socle commun européen de droits pour les réfugiés et les demandeurs d'asile

PROPOSITION N° 8. Permettre au demandeur d'asile d'accéder à l'emploi au plus tard trois mois après le dépôt de sa demande.

PROPOSITION N° 9. Faciliter l'insertion des réfugiés en coordonnant plus efficacement l'action des travailleurs sociaux, des bénévoles et des administrations(hébergement, cours de langues, conseils techniques et juridiques, etc.).

PROPOSITION N° 10. Accorder aux réfugiés un droit de séjour et d'établissement dans tout État membre, sans transfert du bénéfice des régimes sociaux spécifiques attachés au territoire qui a accordé la protection.

Mobiliser le budget de l'UE et surmonter les blocages politiques

PROPOSITION N°11. Faire supporter par le budget européen l'essentiel des coûts de la politique du droit d'asile en Europe, en particulier la mise en place de centres d'accueil et de traitement d'urgence des personnes secourues en mer (voir *infra*, propositions n°14 et suivantes), ainsi que les retours des déboutés.

PROPOSITION N° 12. Pénaliser financièrement les États membres qui refusent de participer aux mécanismes de réallocation des dossiers à examiner ou de répartition des réfugiés.

PROPOSITION N° 13. Si nécessaire, agir par la voie de coopérations renforcées ou de conventions *ad hoc* entre les États membres les plus volontaires.

Adopter des mesures d'urgence pour faire face à la crise humanitaire en Méditerranée

PROPOSITION N°14. Créer, dans les pays de l'Union ayant une façade méditerranéenne, des centres européens d'accueil et de traitement (CEAT) où les demandes d'asile des secourus en mer seront traitées en moins d'un mois.

PROPOSITION N° 15. En attendant l'abrogation définitive de la clause du "pays de première entrée", prévoir que les personnes accueillies dans les CEAT pourront solliciter l'asile dans l'État membre de leur choix, sous réserve d'éventuelles péréquations (voir *supra*, propositions 4 et 5).

PROPOSITION N° 16. Ouvrir dans chaque CEAT des bureaux des différentes autorités nationales, afin d'instruire les demandes d'asile des personnes présentes et d'assurer le transfert des bénéficiaires de protection vers le pays de l'Union qui la leur aura accordée.

Introduction

« L'étranger qui réside avec vous sera pour vous comme un compatriote et tu l'aimeras comme toi-même, car vous avez été étrangers au pays d'Égypte » (Lévitique XIX, 34).

Au cours des années 2013-2017, l'UE a enregistré plus de 4 millions de demandes d'asile, soit près de trois fois plus que dans les cinq années précédentes (2008-2012). Cette situation s'est traduite par une montée des tensions entre les États membres et par la multiplication des comportements non coopératifs au sein de l'Union, au point que certains se sont clairement affranchis de leurs obligations et devoirs à l'égard du droit européen comme à l'égard de leurs partenaires. Surtout, cette situation justifie une inquiétude croissante sur la capacité des Européens à être à la hauteur de leurs engagements internationaux et des valeurs humanistes qui sont au fondement de leur projet historique.

L'Europe est en effet le continent qui a vu naître le droit d'asile moderne quand, sur les ruines de la Seconde Guerre mondiale, il a fallu décider du sort des centaines de milliers de déplacés jetés sur les routes par la guerre, les destructions et les recompositions post-conflit. Elle est aussi le continent qui en a porté les valeurs aux yeux du monde et quand il s'est agi d'en étendre les effets. Cette même Europe peut-elle risquer aujourd'hui, à raison de l'impuissance née de ses divisions, de trahir les promesses ainsi faites ?

Nous n'en sommes pas encore tout à fait là. Mais, de fait, la Convention de Genève, qui constitue le socle juridique sur lequel se sont construits les systèmes européens de protection des réfugiés depuis 1951, est inégalement interprétée et

diversement appliquée par les États membres de l'UE qui l'ont pourtant tous ratifiée. Ces disparités, voire ces contournements, génèrent de nombreux préjudices – parfois tragiques – pour celles et ceux qui sont légitimes à demander la protection sur notre sol. Ils entraînent également d'importants désordres pour les sociétés européennes : campements sauvages, multiplication des étrangers privés d'existence juridique (« ni expulsables, ni régularisables »), problèmes de sécurité en Méditerranée, montée des populismes...

Le système de Dublin[4], qui est au cœur du droit européen de l'asile, a été conçu à l'origine pour éviter les phénomènes d'*asylum shopping*. Mais il conduit aujourd'hui à faire intégralement reposer sur les pays de première entrée – le plus souvent les États membres ayant une façade méditerranéenne – la responsabilité politique, administrative et opérationnelle d'importants flux de demandeurs d'asile. Dans un contexte où le Proche Orient continue de se déchirer et où les troubles géopolitiques s'accumulent, les pays de la rive nord de la Méditerranée n'ont pas d'autres choix que d'accueillir, refouler, ou laisser mourir en mer les vagues de migrants qui cherchent à atteindre leurs côtes, lesquelles sont aussi nos côtes.

Si nous laissons prospérer les égoïsmes nationaux, voire nationalistes, le seul projet sur lequel ils seront capables de s'accorder consistera à déléguer à des tiers (Turquie hier, Libye aujourd'hui, d'autres peut-être demain) l'accueil des demandeurs d'asile, alors même que ces pays ne sont pas toujours très regardants sur la défense des droits humains, pas toujours armés pour

4 De façon très synthétique, la Convention de Dublin,signée le 15 juin1990, dans le cadre de l'élargissement à de nouveaux États de la convention de Schengen sur la suppression des contrôles aux frontières internes de certains États membres de la Communauté européenne, régissait principalement les questions d'asile et d'immigration en provenance des pays tiers. Elle a été remplacée par le règlement de Dublin, dont la version aujourd'hui en vigueur est dénommée Dublin III.

faire face aux difficultés logistiques et d'organisation, mais toujours prêts à monnayer plus chèrement leurs services en échange de notre tranquillité. La baisse des flux entrants constatée depuis plus d'un an est essentiellement l'effet de tels stratagèmes, dont le but avoué est de faire baisser la demande et d'éloigner les problèmes plutôt que de les résoudre.

Il est donc urgent d'accélérer la refonte du système européen de l'asile. L'objectif est double. Tout d'abord, garantir une gestion digne, humaine et efficace des demandes d'asile qui se portent vers l'Europe. Ensuite, faire respecter de manière ferme et résolue le principe de solidarité entre les États membres, principe sans lequel l'UE ne peut que se désunir et dépérir. Ce double objectif nécessite, outre des réformes substantielles de la gestion de l'asile, un pilotage bien mieux intégré de cette politique au niveau européen. Et il ne pourra être atteint en se contentant de généreuses déclarations de principe : si l'on veut défendre le droit d'asile, il importe tout autant d'accueillir sans réserve les réfugiés que de reconduire plus efficacement les déboutés dans leur pays d'origine.

Le présent rapport analyse les causes du dysfonctionnement du régime d'asile européen (1), avant de souligner l'inefficacité des solutions envisagées ou mises en place depuis le début de la crise (2), puis de proposer une refonte de la politique européenne du droit d'asile, afin de lui redonner sens et efficacité (3).

1.

Les désordres de l'asile

1.1
LA FORTE HAUSSE DES DEMANDES D'ASILE EN EUROPE

1.1.1
La crise de 2015 : une "crise des réfugiés"

L'explosion du nombre de demandeurs d'asile en 2015 et 2016

La déstabilisation du Proche Orient, et notamment le conflit syrien, ont entraîné une augmentation très nette des demandes d'asile dans l'UE au cours de la première moitié des années 2010. Alors que l'on ne comptait pas plus de 200 000 demandes par an du début des années 2000 à 2008, ce chiffre a doublé entre 2010 et 2014 pour atteindre 400 000. Puis il a connu une croissance exponentielle les années suivantes, avec un pic de 1,4 millions de demandes déposées en 2015 selon Eurostat (voir graphique ci-dessous). Un léger reflux a été observé dès 2016 (1,2 millions de demandes), qui est devenu beaucoup plus net encore en 2017, avec une diminution de près de 50 % du nombre de dossiers déposés en une seule année. La crise aura ainsi été aiguë, mais relativement brève, avec un retour rapide à une situation que l'on pourrait quasiment qualifier de normale.

De nombreux experts ont, de plus, appelé l'opinion publique à relativiser ces chiffres, qui ne reflètent ni la première ni la plus importante crise migratoire que l'Europe ait connue[5].

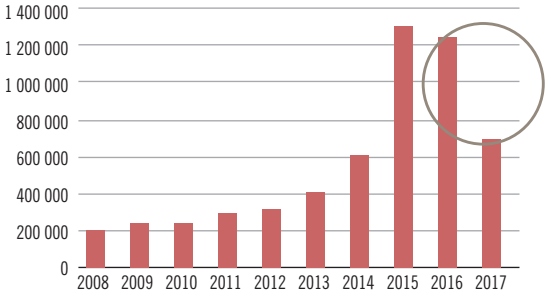
Néanmoins, cette accalmie constitue probablement, et pour partie tout du moins, un trompe-l'œil. D'une part, elle résulte pour l'essentiel de la stratégie de *containment* menée par les pays européens dès le début de la crise. L'accord conclu avec la Turquie le 18 mars 2016 et les stratégies de collaboration plus ou moins opaques avec la Libye ont rapidement porté leurs fruits, en limitant le nombre de demandeurs d'asile capables d'atteindre l'Europe par les routes de Méditerranée orientale et de Méditerranée centrale. D'autre part, il convient de ne pas sous-estimer les risques de voir ces flux exploser de nouveau, alors que des millions de personnes s'entassent déjà dans les camps de réfugiés situés aux frontières de l'UE ou de l'autre côté de la mer, et que le risque climatique pourrait venir s'ajouter progressivement aux facteurs d'émigration traditionnels.

Il serait donc imprudent de se reposer sur la baisse des flux constatés pour considérer que le chapitre de la crise est clos. Il faut au contraire que les États membres s'organisent pour faire face de manière à la fois plus humaine, plus solidaire et plus efficace à la prochaine poussée migratoire en tirant tous les enseignements des années qui viennent de s'écouler.

---

5 Voir par exemple l'exposé du chercheur Luc Cambrezy lors de la journée « Crise des migrants : décentrer le regard », organisée par l'INED le 18 mars 2016.

Figure 1. Nombre de demandes d'asile déposées dans l'UE



Source : Eurostat

1.1.2
Des réactions contrastées aux flux de demandes d'asile

Ces flux ont connu des évolutions différenciées en fonction des pays. Ces disparités soulignent à la fois les différents degrés d'exposition à l'accroissement des demandes et la diversité des réactions locales à cet accroissement.

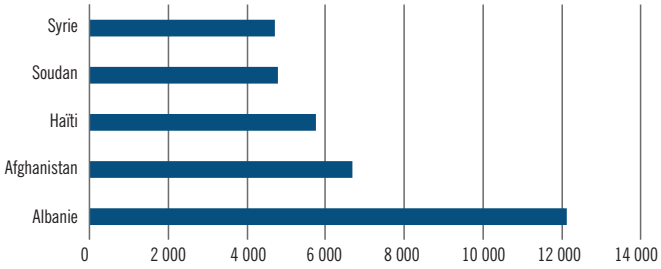
Diversité d'exposition, d'abord. Celle-ci s'observe dans l'origine des demandeurs d'asile, qui varie fortement d'un pays européen à l'autre. La hiérarchie des effectifs de demandeurs d'asile par pays d'origine révèle une assez grande hétérogénéité entre les États membres. Ainsi, en 2017, sur les cinq premiers pays d'origine des demandeurs d'asile en Grèce, en Italie, en France, en Espagne et en Allemagne respectivement, seule la Syrie se retrouve dans quatre pays. L'Afghanistan est présent dans trois, l'Albanie, le Pakistan, le Bangladesh et l'Irak dans deux. L'origine des autres demandeurs est d'une grande hétérogénéité.

Cette situation traduit en réalité une assez forte inertie de l'histoire et de la géographie : les demandeurs d'asile empruntent souvent des chemins frayés par de longs héritages

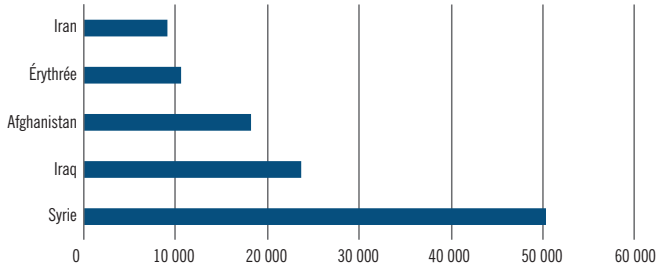
historiques, la proximité spatiale, les affinités culturelles ou linguistiques, etc. L'Espagne reçoit ainsi beaucoup de demandes en provenance d'Amérique latine ; la France en reçoit beaucoup d'Albanie et d'Haïti ; l'Italie reçoit finalement peu de Syriens et beaucoup plus de Subsahariens du fait de l'ouverture de la route libyenne après l'effondrement du régime de Kadhafi ; la Grèce et l'Allemagne reçoivent beaucoup plus de Syriens et d'Afghans, et sont beaucoup plus touchées par les routes qui passent par la Turquie et les Balkans… Bref, si la situation critique que nous avons connue en 2015 et 2016 à l'échelle de l'Union plongeait ses racines dans les désordres géopolitiques du Proche Orient, nos différents pays y ont été très inégalement exposés.

Figure 2. Nombre de demandeurs par nationalité en 2017, dans chacun des pays suivants

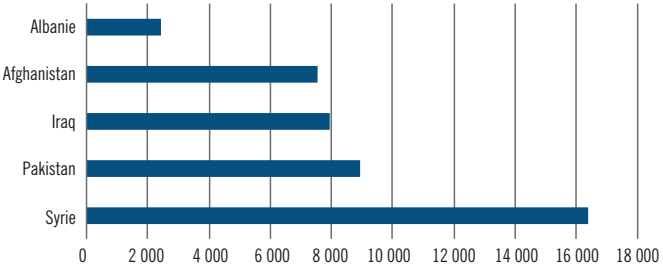
France



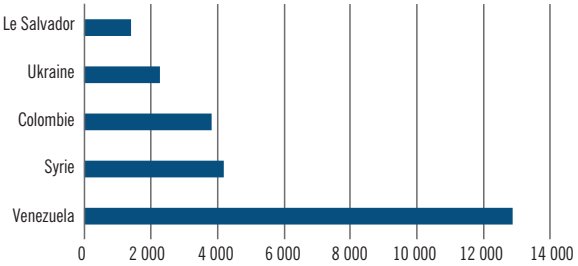
Allemagne



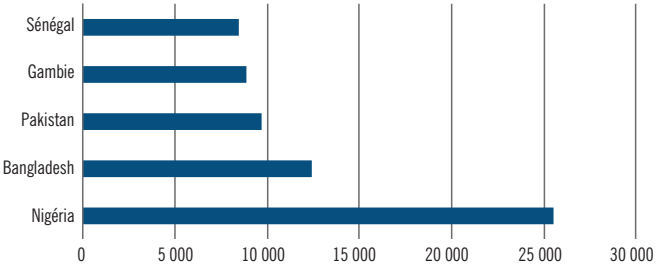
Grèce



Espagne



Italie



Diversité de réactions ensuite. En France, le nombre de demandeurs a augmenté de manière progressive mais continue depuis 2008, passant d'un peu plus de 40 000 en 2008 à près de 100 000 en 2017. À l'inverse, on observe en Allemagne un pic beaucoup plus marqué que sur l'ensemble des pays européens, pour les

exercices 2015 et 2016. Mais la décrue y est très nette et brutale à compter de 2017, et reflète une stratégie de fermeture après l'accueil de plus d'un million de réfugiés en 2015. D'autres pays qui ont beaucoup accueilli au début de la crise (Autriche, Suède), ont également connu un mouvement de fermeture comparable. Nous reviendrons plus en détail, dans les pages qui suivent, sur les importantes variations des taux d'acceptation de la protection internationale selon les États membres et selon les périodes.

Figure 3. Nombre de demandes d'asile déposées en France

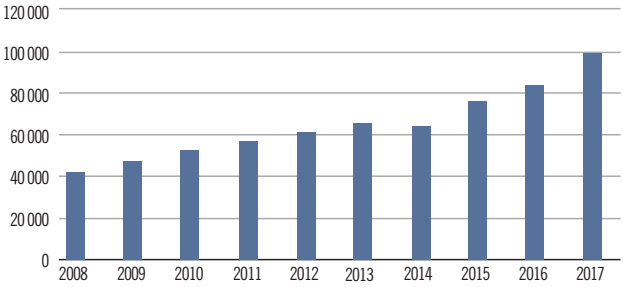
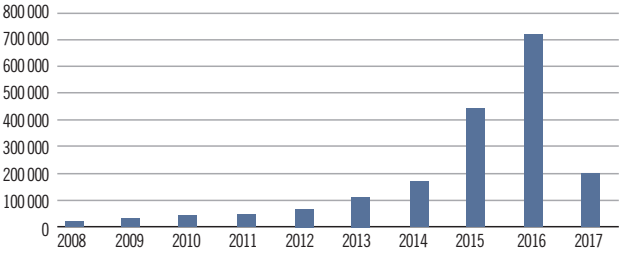


Figure 4. Nombre de demandes d'asile déposées en Allemagne

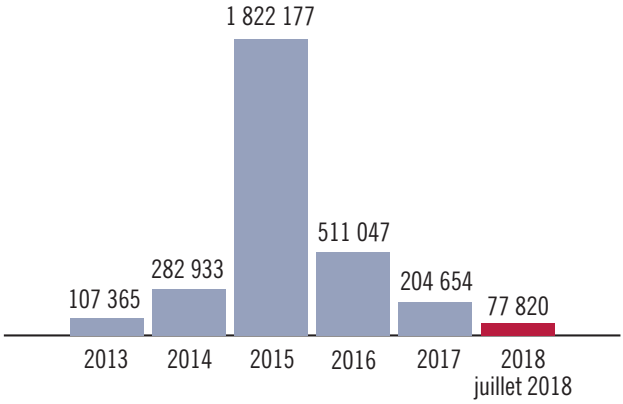


Source : Eurostat

1.1.3
L'augmentation des franchissements illégaux des frontières

Les demandes d'asile peuvent être déposées par des personnes qui ont pénétré légalement sur le territoire de l'UE. Mais elles peuvent l'être aussi par des personnes qui y ont pénétré de façon illicite. Or ce dernier cas est devenu massif au plus fort de la crise. D'après les données fournies par Frontex, les franchissements illégaux des frontières européennes sont passés d'environ 300 000 en 2014 à 1,8 millions en 2015. Ce nombre particulièrement élevé s'explique notamment par le fait que les migrants sont comptabilisés à chaque fois qu'ils franchissent l'une des frontières de l'UE, et donc potentiellement plusieurs fois au cours de leur périple. Il reste que, même corrigés de ce biais, les franchissements illégaux se sont particulièrement accrus.

Figure 5. Nombre d'entrées illégales sur le territoire européen



(source Frontex)

L'analyse de ces données montre que la crise de 2015 est bien d'abord une « crise des réfugiés » et non « une crise des migrants ». L'augmentation des franchissements illicites sur la période 2015-2016 est en effet très nettement due à l'arrivée massive de populations en provenance de pays en guerre, au premier rang desquels la Syrie. Près de 600 000 Syriens ont ainsi pénétré illégalement sur le territoire de l'UE en 2015, soit près du tiers des franchissements illicites observés sur l'ensemble de l'année.

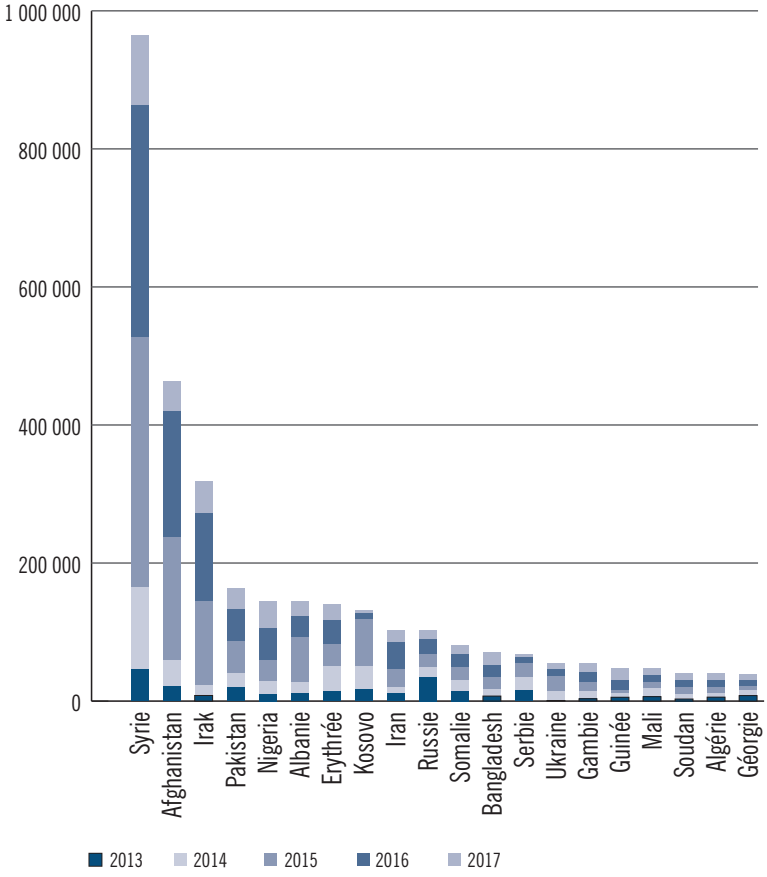
Tableau 1. Franchissements illégaux des frontières européennes, par pays d'origine

	2014	2015	2016	2017
Afghanistan	22 132	267 485	54 366	7 576
Erythrée	34 586	40 349	21 349	7 304
Mali	10 567	6 526	10 270	7 789
Sénégal	4 789	6 352	10 391	6 347
Somalie	7 675	17 694	8 244	3 332
Soudan	3 552	9 661	9 515	6 325
Syrie	78 887	594 059	88 551	19 452
Yémen	66	466	239	288
Total	**162 254**	**942 592**	**202 925**	**58 413**

Source : Frontex

Au total, sur la période 2013-2017, le Proche Orient (principalement Syrie et Irak) a représenté environ 50 % des franchissements illégaux, l'Asie (principalement Afghanistan, Pakistan et Bangladesh) autour de 20 %, et l'Afrique de l'Ouest environ 15 %. Une polarisation dont on retrouve l'empreinte dans la distribution des primo-demandeurs d'asile par pays d'origine entre 2013 et 2017.

Figure 6. Primo-demandeurs par origine, 2013-2017



Source : Eurostat
NB : ne sont considérées dans ce graphique que les 20 origines les plus nombreuses (représentant au total 80% des effectifs totaux depuis 2013).

Le conflit syrien et les suites des conflits en Irak et en Afghanistan apparaissent donc bien comme des facteurs déterminants de la déstabilisation du système de l'asile au milieu des années 2010. Autrement dit, la crise n'a pas été fondamentalement le fait d'une « ruée vers l'Europe » en provenance de l'Afrique subsaharienne, comme on l'entend quelquefois, mais d'abord le fait des violences qui ont ensanglanté le Proche Orient et l'Afghanistan depuis une quinzaine d'années.

Sur le long terme, on constate que l'augmentation des flux est également due au report sur l'asile d'autres voies d'accès au territoire européen. On y reviendra plus loin.

La hausse continue des entrées illégales en provenance de l'Afrique subsaharienne

On observe sur la période 2009-2018, une hausse continue des entrées illégales sur le territoire européen en provenance d'Afrique subsaharienne, alors même que plusieurs des pays de cette région ne connaissent pas de troubles particuliers, voire sont considérés comme des pays d'origine sûrs par certains États membres (c'est le cas du Bénin, du Sénégal et du Ghana aux yeux de la France, par exemple). Ainsi, les arrivées en provenance de Côte-d'Ivoire, toutes routes migratoires confondues, sont passées de 43 en moyenne mensuelle en 2009 à plus de 311 par mois en 2018, ce qui correspond à une multiplication par un facteur 7. Sur la même période, les entrées illégales de ressortissants du Cameroun ont été multipliées par 10, du Congo par 9, du Sénégal par 7,6 (voir tableau ci-dessous).

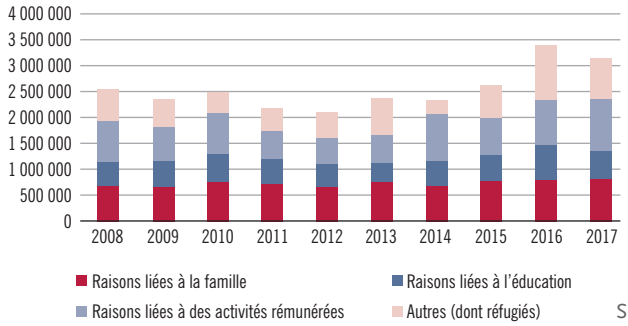
Tableau 2. Nombre moyen d'entrées illicites sur le territoire européen, par mois et par pays d'origine, en 2009 et en 2018

Pays d'origine	Nombre moyen d'entrées illicites par mois en 2009	Nombre moyen d'entrées illicites par mois en 2018 (p)
Algérie	326,6	173,0
Burkina Faso	25,1	44,7
Cameroun	19,1	203,3
Cap Vert	0,1	0,0
Tchad	6,2	15,7
Congo	3,9	36,7
Congo (D.R.)	1,8	104,4
Côte d'Ivoire	43,0	311,3
Égypte	47,0	49,3
Erythrée	185,7	449,4
Ethiopie	3,8	21,1
Gabon	6,4	1,4
Ghana	29,8	71,0
Lesotho	0,1	0,0
Liberia	2,5	9,1
Libye	2,4	62,6
Mali	60,7	484,7
Maroc	142,5	651,6
Mauritanie	18,8	36,9
Namibie	0,2	0,0
Niger	15,6	12,9
Nigéria	152,0	191,9
Rwanda	7,2	0,4
Sénégal	17,2	130,0
Somalie	759,6	122,6
Togo	3,9	11,1
Tunisie	141,8	478,0

Ces progressions sont bien sûr frappantes. Mais elles restent plus beaucoup modestes que celles que l'on a pu observer sur la même période pour les arrivées en provenance de pays comme la Syrie. En outre, les effectifs de migrants concernés sont, en valeur absolue, beaucoup plus faibles, comme on l'a noté plus haut. Enfin et surtout, ces entrées illégales en provenance d'Afrique subsaharienne sont liées à des causes assez différentes.

Les franchissements illicites semblent d'abord corrélés au rationnement des voies légales d'accès à l'Europe pour certaines catégories de population. Si l'on observe l'évolution du nombre de permis de résidence délivrés par les États membres de l'UE sur la période 2008-2017, on constate une tendance à la baisse entre 2008 et 2012, suivie d'une augmentation entre 2013 et 2016, due principalement à la hausse du nombre de réfugiés (voir graphique ci-dessous).

Figure 7. Permis de résidence 2008-2017

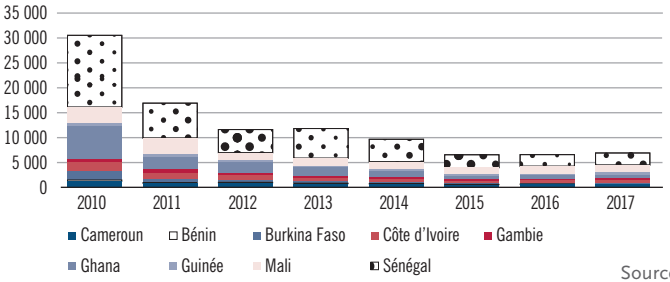


Source : Eurostat

On remarque néanmoins que la hausse observée depuis 2013 n'est pas proportionnelle à celle des demandes, qui connait une croissance bien plus marquée (voir paragraphe 1.1.6 pour la description du cas français).

Mais le tableau est très différent quand on se concentre sur les ressortissants d'Afrique subsaharienne et si l'on met de côté, non seulement l'asile, mais également le motif familial (qui est une migration de droit à forte inertie) et le motif « éducation » (qui est une migration temporaire et très sélective). Reste alors principalement le motif économique de l'emploi. Ainsi envisagée, l'évolution de la situation depuis 2010 traduit un évident rationnement des permis de résidence pour les ressortissants de cette région (voir graphique ci-dessous).

Figure 8. Permis de résidence dans l'UE délivrés au titre de l'emploi aux ressortissants de 9 pays d'Afrique subsaharienne



Source : Eurostat

Les possibilités d'accès légal se sont donc réduites pour de nombreuses populations africaines, poussant les candidats au départ à emprunter des voies illicites, puis à demander l'asile pour pouvoir séjourner au moins temporairement sur le sol européen.

En outre, la migration africaine en provenance de cette région ne correspond pas à l'image que l'on s'en fait le plus souvent. Comme l'a récemment rappelé le démographe François Héran en se fondant sur les travaux menés par diverses équipes internationales[6], la capacité de migrer n'est pas l'apanage des plus démunis mais de ceux qui disposent d'un socle minimum de compétences et de ressources. D'une part, migrer a un coût : la grande majorité des Africains sont, d'une certaine manière, trop pauvres pour émigrer au loin. D'autre part, les migrants déterminent leur destination de migration non seulement en fonction des écarts de revenus espérés, mais aussi en fonction de la proximité géographique et linguistique, ainsi que de l'existence d'une diaspora. Ces déterminants expliquent, ainsi, que les Africains migrent avant tout... en Afrique : 70% des migrants subsahariens sont par exemple installés dans un autre pays africain, 15% d'entre eux en Europe, les 15% restant se répartissant entre les

6 François Héran, "L'Europe et le spectre des migrations subsahariennes", *Population et sociétés*, Septembre 2018.

pays du Golfe et l'Amérique du Nord. À moyen terme, le développement de l'Afrique va donner davantage de moyens aux jeunes d'émigrer, mais aussi de rester chez eux. Ainsi, les projections de l'ONU et les travaux des spécialistes indiquent certes une augmentation des flux migratoires en provenance de l'Afrique mais une augmentation limitée. En France, par exemple, les immigrés subsahariens constitueront à l'horizon 2050... 3% de la population, contre 1,5% aujourd'hui. On est donc bien loin de la « submersion ». En revanche, les transformations de l'Afrique au XXI^{ème} siècle soulignent que les enjeux d'une politique migratoire efficace sont ceux d'une politique de développement et de coopération ambitieuse, en direction des pays africains.

1.2
LE REPORT DE CHARGE SUR L'ASILE

1.2.1
Comment fonctionne le droit d'asile ?

Le principe de l'asile, reconnu depuis la plus Haute Antiquité, désigne le droit, pour un étranger victime de persécutions dans son pays, de solliciter la protection d'un autre État. La Convention de Genève du 28 juillet 1951, complétée en 1967 par le Protocole relatif au statut des réfugiés, constitue aujourd'hui le principal cadre juridique de définition du droit d'asile dans les États signataires. Elle met elle-même en œuvre l'article 14-1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 : *« Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays »*.

Aux termes de la Convention de Genève, le concept de réfugié *« s'appliquera à toute personne qui [...] craignant avec raison*

d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut, du fait de cette crainte, ou ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle [...], ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner » (article 1-A).

L'article 1-F précise que seront exclues du droit d'asile les personnes *« dont on aura des raisons sérieuses de penser »* qu'elles ont commis un crime (crime contre la paix, crime de guerre, crime grave contre l'humanité) ou *« se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts des Nations-Unies »*.

Le droit d'asile constitue donc un droit à l'examen d'une demande de protection, dont il existe des conditions d'exclusion limitativement énumérées par le droit international. Avant d'obtenir le statut de réfugié, les migrants doivent en faire la demande de manière individuelle au pays vers lequel ils ont immigré.

Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a en revanche été autorisé, par une série de résolutions de l'Assemblée générale, à mettre en œuvre une méthode d'admission dite *prima facie* pour des groupes humains (et non plus seulement des cas individuels) ayant été contraints de fuir leur pays d'origine.

1.2.2
L'examen des demandes d'asile diffère selon les pays européens

Tous les pays de l'Union sont signataires de la Convention de Genève. Ce texte est en outre intégré dans le Traité de Lisbonne, dit Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) et la Charte des

droits fondamentaux qui l'accompagne lui est annexée, ce qui inscrit l'asile au cœur du droit européen.

Au-delà du principe, la définition d'un système commun d'asile est devenue une nécessité depuis que les pays de l'UE ont mis (pour une part) en commun la gestion de leurs frontières et des flux migratoires avec l'adoption des conventions de Schengen.[7] En effet, sans un corps de règles définissant l'État membre responsable de l'examen de la demande, l'absence de contrôle aux frontières peut conduire à des stratégies d'optimisation des demandeurs en fonction de leurs chances de réussite dans l'un ou l'autre État, voire à des phénomènes de demandes multiples. L'examen des demandes d'asile, qui constitue une décision souveraine des États, connait en effet de fortes variations d'un pays à l'autre de l'Union.

Au total, 61% des demandes d'asile déposées en 2017 dans les 28 pays de l'Union ont abouti à une décision positive. Mais, en Hongrie, le taux de rejet atteint 90%, tandis qu'il n'est que de 30% dans les Pays-Bas ou en Allemagne. Le type de protection accordée peut également varier sensiblement, certains États (comme la Suède) semblant plus enclins à accorder la protection subsidiaire que le droit d'asile[8].

Ces variations se retrouvent y compris pour des demandeurs provenant d'un même pays d'origine. L'exemple le plus parlant en la matière est probablement celui des Afghans, dont le taux de protection en première instance était en 2017 d'environ 50 %

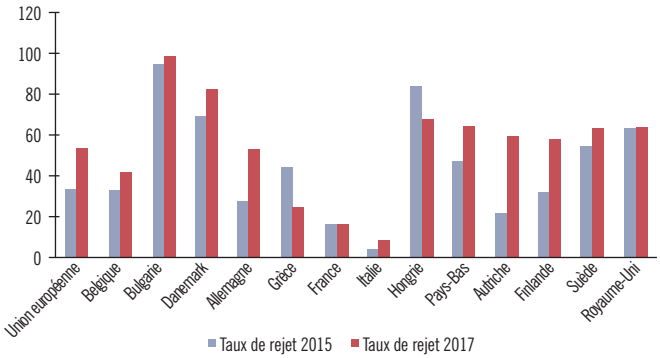
---

7 On peut à cet égard rappeler que l'accord de Schengen, signé le 14 juin 1985 entre l'Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas ne comportait pas de référence à la Convention de Genève. Il ne sera remédié à ce défaut qu'en 1985.

8 En 2017, environ 20% des demandes déposées en Suède ont abouti à la reconnaissance du statut de réfugié, contre 50% des demandes à la protection subsidiaire. À l'inverse, en France, la protection subsidiaire est plus rarement accordée que le statut international de réfugié.

en Allemagne (soit la moyenne européenne pour ces ressortissants) contre plus de 80% en France et moins de 20% au Danemark (voir graphique ci-dessous, source Eurostat). L'une des conséquences de tels écarts, c'est qu'une partie des déboutés dans un pays donné en gagnent un autre pour essayer de s'y installer. Ainsi plusieurs milliers de déboutés d'Allemagne ont gagné le territoire français en 2017, espérant cumuler dix-huit mois de clandestinité et six mois de présence continue dans l'Hexagone, pour que la procédure Dublin «tombe»[9].

Figure 9. Taux de rejet en première instance des demandes d'asile de ressortissants afghans en 2015 et 2017 (%)

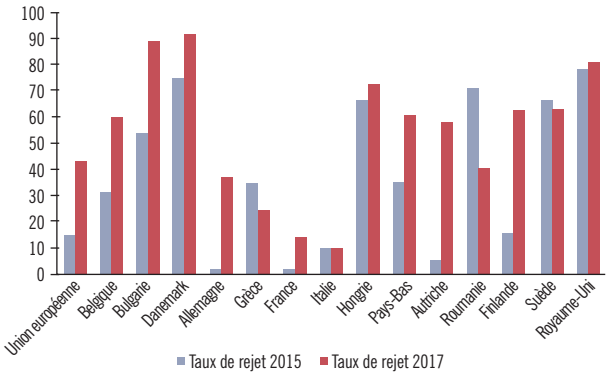


On peut ajouter à cela qu'un même pays peut passer, en peu de temps, d'une situation d'ouverture à une situation de fortes restrictions pour des demandeurs d'asile issus d'un même pays d'origine, sans que l'évolution de la situation dans le pays

9 Le règlement de Dublin III comporte plusieurs dispositions qui permettent de mettre un terme à la responsabilité qui incombe au pays de première entrée sur le territoire de l'UE. Sans entrer dans le détail de ces dispositions, on peut constater qu'un nombre important d'immigrés illégaux les utilisent pour présenter une nouvelle demande d'asile dans un autre État membre, après l'expiration de délais qui s'échelonnent entre 6 et vingt-quatre mois.

en question ne semble le justifier. Ce type de scénario se voit bien dans le cas des demandeurs d'asile afghans dans un pays comme l'Allemagne où le taux de rejet en première instance est passé en deux ans de 27% en 2015 à 53% en 2017. De même, le taux de rejet en première instance des demandeurs d'asile irakiens est passé, sur la même période de 2% à 37% en Allemagne, de 31% à 60% en Belgique et de 35% à 61% aux Pays-Bas… (voir graphique ci-dessous, source Eurostat).

Figure 10. Taux de rejet en première instance des demandes d'asile de ressortissants irakiens en 2015 et 2017 (%)



Des variations aussi sensibles et rapides peuvent difficilement s'expliquer par une transformation radicale de la qualité des dossiers individuels des demandeurs issus de ces pays. Au total, ces disparités dans le temps et dans l'espace traduisent ce que certains ont qualifié de « loterie de l'asile », soulignant que l'application de la Convention de Genève varie non seulement en fonction de divergences d'interprétation sur le fond, mais aussi en fonction d'une conjoncture politique locale plus ou moins accueillante ou hostile à la migration.

1.2.3
Pourquoi les pressions exercées sur le droit d'asile aujourd'hui sont-elles si fortes ?

Comme on l'a vu, la pression exercée sur le droit d'asile au cours des dernières années est en partie liée à l'afflux d'individus fuyant des situations de conflit, de misère ou de violence collective au Moyen-Orient (Syrie, Irak, etc.), en Asie (Afghanistan, etc.) ou en Afrique (Erythrée, Soudan, etc.). On observe néanmoins, concomitamment, une hausse des demandes de protection de ressortissants de pays stables ou considérés comme sûrs, dont les migrations auraient autrefois probablement relevé des voies classiques d'accès au territoire européen (migrations économiques, notamment).

Ainsi, d'après les données de l'OFPRA pour la France, on compte parmi les principaux pays d'origine de la demande d'asile en 2017 l'Albanie (7 630 demandes) et Haïti (4 934 demandes). Or, l'Albanie figure en France sur la liste des pays d'origine sûrs arrêtée par la décision du conseil d'administration de l'OFPRA du 9 octobre 2015. Les taux de protection en première instance pour ces pays sont par ailleurs particulièrement faibles (6,5% pour l'Albanie, 2,8% pour Haïti), ce qui révèle que l'asile ne constitue probablement pas la voie d'accès la plus adaptée au territoire européen pour une grande partie de ces migrants.

Ces reports de charge sur les procédures de protection internationale entraînent un engorgement des services chargés de l'examen des demandes (que l'OFPRA a en grande partie réussi à surmonter, puisque les délais d'examen ont été rapportés à 3 mois dès 2017), mais aussi des difficultés dans la gestion des déboutés du droit d'asile. Une moitié d'entre eux au niveau européen (et souvent davantage dans certains pays) se maintiennent en effet sur le territoire dans l'illégalité, en l'absence

de dispositif efficace de reconduite à la frontière et d'accords de réadmission avec certains pays, notamment d'Afrique de l'Ouest et du Sahel (Mali) mais aussi d'Asie (Chine), qui refusent régulièrement de reconnaître leurs ressortissants et de délivrer des laissez-passer consulaires pour permettre leur réadmission.

Cette évolution est liée, comme on l'a dit, aux politiques d'immigration menées dans les pays de l'UE depuis la fin des années 1980, assez largement placées sous le signe d'une restriction, en proportion, des voies légales d'accès à leur territoire. En France, les chiffres diffusés par le Ministère de l'intérieur sont relativement éloquents à cet égard. Entre 2011 et 2016, les demandes de visa sont en effet passées de 2,4 millions à 3,5 millions, soit une hausse de 45%, tandis que le nombre de rejet passait de 220 840 à 390 750, soit une augmentation de 76%. Sur la même période, les visas de court séjour ou transit ont connu une forte augmentation de 46%, proportionnelle au nombre de demandes. À l'inverse, les visas de long séjour délivrés ont presque stagné, leur évolution étant sans rapport avec celle de la demande.

Enfin, la Convention de Genève a pour conséquence d'exempter un demandeur d'asile de toute procédure d'infraction à raison de son entrée illégale sur le territoire d'un État signataire, le temps que sa demande soit examinée. C'est le sens des articles 31-1 et 33-1 de la Convention de Genève qui prévoient en effet que *« les États contractants n'appliqueront pas de sanction pénale du fait de leur entrée ou de leur séjour irrégulier sur leur territoire aux réfugiés arrivant directement d'un territoire où leur vie ou leur liberté seraient menacées pour l'un des motifs énumérés à l'article 1, ni ne les expulseront ou refouleront, par quelque procédé que ce soit, sur les frontières d'un tel territoire »*. L'enregistrement de la demande d'asile permet ainsi la délivrance d'une autorisation de séjour le temps que l'agence compétente (l'OFPRA pour la France, par exemple) l'examine.

1.3
LE SYSTÈME DE DUBLIN S'EST RÉVÉLÉ AUSSI INJUSTE QU'INEFFICACE

Le règlement de Dublin repose sur la détermination d'un pays unique responsable de l'examen et de la gestion des demandes d'asile, afin d'éviter les phénomènes d'*asylum shopping*. La Convention de Dublin[10] rendait obligatoire le transfert ou la réadmission d'un demandeur d'asile d'un État à un autre en cas de demandes multiples ou successives. Le règlement européen dit Dublin II[11] avait pour objectif de rendre plus efficace ce mécanisme. Aux termes de ce règlement (peu modifié par Dublin III), les critères de détermination de l'État responsable sont, outre la situation familiale du demandeur d'asile qui prévaut en tout état de cause, le pays de première entrée et le lieu de dépôt de la demande d'asile[12].

10 Signée à Dublin le 15 juin 1990, dans le cadre de l'élargissement à de nouveaux États de la Convention de Schengen, la Convention de Dublin a été remplacée par le règlement de Dublin, dont la version aujourd'hui en vigueur est nommée Dublin III.

11 Règlement CE n°343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable d'une demande d'asile

12 En l'absence d'un membre de la famille du demandeur dans l'un des États de l'Union, le pays responsable de l'examen de la demande est :
a) Soit celui qui a délivré un titre de séjour en cours de validité ou périmé depuis moins de deux ans.
b) En l'absence de titre de séjour ou de visa, l'État qui a laissé franchir illégalement sa frontière, ou l'État où le demandeur d'asile séjourne depuis plus de cinq mois.
c) S'il n'est pas possible d'appliquer les critères précédents, l'État responsable est en dernière analyse celui qui a accepté l'entrée sur son territoire et le dépôt d'une demande s'asile en zone de transit international.

L'État reconnu responsable doit prendre, ou reprendre en charge, la demande d'asile. Lors du dépôt d'une demande sur son territoire, l'État membre vérifie donc en premier lieu si une autre procédure d'examen est engagée dans un autre État de l'Union. S'il s'avère, après consultation des bases de données, qu'un autre État est responsable de l'examen de la demande, l'État requérant dispose de trois mois pour saisir celui-ci. L'État saisi dispose ensuite de deux mois pour statuer.

Le transfert de la demande doit être opéré dans les six mois suivant l'acceptation, si acceptation il y a, de la prise ou reprise en charge par l'État requis ; douze mois si le demandeur d'asile est en fuite ou en rétention. Passée l'expiration de ce délai, l'État requérant devient à nouveau responsable de l'examen de la demande.

Dans ce système, conçu initialement pour inciter les États méditerranéens nouvellement parties à la Convention de Schengen à surveiller leurs frontières, la charge de l'examen des demandes d'asile pèse intégralement sur les pays de première entrée. Etant donné les routes migratoires actuellement empruntées, qui, pour des raisons géographiques évidentes, transitent toutes par des pays du sud de l'Europe, la charge de l'accueil et de l'examen des demandes d'asile repose très largement sur la Grèce, Malte et l'Italie, et dans une moindre mesure (pour l'instant) sur l'Espagne.

Avec le report d'une grande partie des flux migratoires pour motif économique vers l'asile, faute d'autres possibilités légales suffisamment ouvertes, Dublin est donc devenu, *de facto* le principal outil de gestion de la politique migratoire dans les pays européens du pourtour méditerranéen.

Ce mécanisme s'est révélé contraire à la fois au principe de solidarité entre États membres et à la logique de solidarité que l'asile promeut.

1.3.1
Ce mécanisme ne répond plus aux réalités d'aujourd'hui

Avec l'augmentation significative du nombre de demandeurs et des flux géographiquement très concentrés sur quelques routes, le dispositif de Dublin a conduit à faire peser une charge disproportionnée sur les pays de première entrée (Italie et Grèce principalement). Combiné aux autres « couches » de droit, il a verrouillé un mécanisme juridique que les pays de « première ligne » ont fini par considérer comme un piège inextricable et que l'on peut résumer de la façon suivante : 1) le droit international commande à ces pays de sauver les naufragés en mer en leur ouvrant leurs ports, 2) ayant ouvert leurs ports, ces pays doivent ensuite, au titre de la Convention de Genève, examiner les demandes d'asile éventuelles des intéressés, 3) étant par ailleurs pays de première entrée dans l'Union au regard du règlement de Dublin, ils ne peuvent reporter sur un autre État membre le soin d'examiner ces demandes et doivent accueillir, au moins en théorie, ceux que pourraient leur retourner les autres pays de l'UE, 4) comme une grande partie des migrants, y compris ceux qui ont peu de chances d'être considérés comme de « véritables réfugiés », tentent désormais la voie de l'asile faute de voies légales alternatives suffisamment ouvertes (économiques, notamment), ces pays frontières se voient *in fine* en charge de l'ensemble du flux migratoire. L'impératif humanitaire emporte donc une série de conséquences asymétriques anormalement lourdes et nombreuses[13]. Tel était en tout cas

13 "Migrations, asile : à propos du plan italien", http://tnova.fr/notes/migration-asile-a-propos-du-plan-italien

le plaidoyer du gouvernement italien au sommet européen de juin 2018, gouvernement qui s'est depuis exempté de ses responsabilités humanitaires en fermant régulièrement ses ports aux naufragés…

Le dispositif de Dublin persiste en outre, de l'avis de beaucoup d'observateurs, à être tout à la fois source de graves préjudices pour certains demandeurs d'asile et de coûts considérables pour les administrations appelées à le mettre en œuvre. Les taux de réadmission dans les États responsables de l'examen de la demande sont, par exemple, très faibles par rapport au nombre total de demandes de transfert. En 2016, sur les 25 963 demandeurs d'asile pour lesquels une procédure « Dublin » a été engagée en France, 14 308 ont fait l'objet d'un accord de réadmission par un autre État européen, mais seuls 1 320 ont été effectivement transférés, le taux de transfert s'établissant ainsi à 9 % des demandeurs pour lesquels un accord de réadmission avait été obtenu et à 5% de la totalité des « dublinés ».[14] Or, les délais d'attente sont autant de temps perdu pour favoriser l'intégration effective du demandeur, ou organiser dans les meilleures conditions son départ du territoire. Toujours en 2016, 95% des « dublinés » sur le sol français (soit 24 643 personnes) auront attendu pendant 5 à 6 mois la fin d'une procédure parfaitement inutile et inefficace.

14 Source : Rapport n° 218 de M. François-Noël Buffet sur la Proposition de loi permettant une bonne application du régime d'asile européen, fait au nom de la commission des lois du Sénat et déposé le 17 janvier 2018.

1.3.2
Il va à l'encontre du principe de solidarité entre États membres...

La charge en matière de supervision des frontières et de gestion des arrivées est, comme on l'a vu, portée en très grande partie par les pays de première ligne. De plus, il n'existe pas de principe de reconnaissance mutuelle des décisions positives en matière d'asile. Du coup, le pays qui a accordé l'asile reste en principe le pays de résidence. En théorie, et si le système fonctionnait, ces pays seraient donc également chargés de l'intégralité du financement des allocations et autres moyens de subsistance alloués aux demandeurs d'asile durant toute la durée de la protection.

Il n'existe pas à l'heure actuelle dans le droit européen de mécanisme de partage du traitement des demandeurs d'asile en cas de crise (comme on en trouve, par exemple, dans la convention de l'Organisation de l'Union africaine adoptée le 10 septembre 1969 à Addis-Abeba, qui stipule que *« Lorsqu'un État membre éprouve des difficultés à continuer d'accorder le droit d'asile aux réfugiés, l'État membre pourra lancer un appel aux autres États membres, tant directement que par l'intermédiaire de l'OU »*).

1.3.3
...et à l'encontre de la logique d'intégration que l'asile promeut

Les trois quarts des articles de la Convention de Genève portent sur le droit du réfugié à devenir un citoyen. Ils sont censés permettre d'orienter le réfugié vers l'État où il a le plus de chance de s'intégrer (par la langue, la famille, les qualifications, etc.).

Or, le règlement de Dublin conduit aujourd'hui à mal répartir la charge de l'examen des demandes d'asile, sur le seul critère de la route empruntée par les migrants, sans prendre en compte les facteurs susceptibles de favoriser l'intégration ni les préférences des personnes demandant la protection.

1.4
SES OBJECTIFS CONCRETS N'ONT PAS ÉTÉ ATTEINTS

Le système de Dublin présente cependant, pour ses défenseurs, plusieurs avantages :

- Il a fonctionné jusqu'à la crise de 2015, qui peut s'analyser comme une sorte de *stress test* imposé au système européen d'asile.
- Il a pour objectif de limiter les flux secondaires, les phénomènes d'*asylum shopping*, de permettre la libre circulation au sein de l'espace Schengen, en incitant les pays concernés à surveiller leurs frontières externes, et d'éviter les conflits de compétence négative.

Or, on constate au sein de l'Union une multiplication des mouvements secondaires du fait de l'inefficacité des règles de Dublin. Ainsi, les transferts d'un État membre vers l'État responsable sont en large partie un échec, pour deux raisons : la première, on l'a dit, est que les États de première entrée font le plus souvent la sourde oreille aux requêtes en réadmission de leurs voisins et plus encore aux demandes de transfert ; la seconde est que la majorité des « dublinés » qui finissent par être renvoyés dans le pays de première entrée reviennent dans

le pays de renvoi. En effet, ces populations ne sont guère, dans les faits, réacheminées vers le pays responsable de l'examen de la demande et, quand elles le sont, elles sont rarement accompagnées et accueillies convenablement dans l'État supposé responsable. Elles attendent donc, souvent pendant plusieurs mois, dans une situation de non-droit au regard de leurs conditions de séjour, puisque les autorités nationales ne peuvent pas les prendre en charge.

De plus, une grande partie des arrivants ne déposent pas leur demande d'asile dans le pays de première entrée, et, parvenant à éviter les contrôles, échappent aux statistiques officielles. Les Italiens indiquent ainsi avoir enregistré 700 000 entrées entre 2015 et 2017, mais comptabilisé seulement 335 000 demandeurs d'asile. Comme le nombre de permis de résidence n'a pas sensiblement augmenté sur la même période sur les motifs économiques, familiaux ou éducatifs, on est fondé à conclure que plus de 300 000 personnes ne figurent plus dans le dispositif italien des demandes d'asile. Dès lors, sous réserve du nombre des dossiers en cours, plus de la moitié des migrants entrés dans ce pays pendant cette période ont disparu, vraisemblablement partis vers les pays voisins.

Au total, le règlement de Dublin a fini par engendrer une polarisation hautement toxique entre les États de l'Union. D'un côté, les pays de première ligne voient ce règlement comme une contrainte qui, combinée aux obligations humanitaires issues du droit de la mer, conduit à concentrer massivement sur eux les flux migratoires et les responsabilités afférentes. De l'autre, les pays de « deuxième ligne » s'y accrochent comme à la garantie, non seulement d'une responsabilisation des pays de première ligne sur la gestion de leurs frontières, mais aussi d'une sorte de frontière interne entre eux et les États de première ligne, c'est-à-dire entre eux et les pays méditerranéens.

Ces oppositions n'ont cessé de s'aiguiser durant la crise de 2014-2016, les premiers accusant les seconds d'égoïsme et de refus de la solidarité européenne, les seconds accusant les premiers de ne pas vouloir se comporter de façon responsable dans la surveillance de leurs frontières, y compris les frontières communes avec les États membres. À ce jeu, tout le monde a raison et tout le monde a tort. Les pays de première ligne ont raison de dénoncer l'insupportable asymétrie des responsabilités en la matière au sein de l'Union, mais il faut reconnaître qu'ils n'ont pas toujours été exemplaires dans la gestion des frontières et qu'ils ont parfois fait preuve de complaisance face à la multiplication des mouvements secondaires. Les pays de deuxième ligne ont donc raison de demander une gestion plus responsable des frontières méditerranéennes et de l'enregistrement des arrivées, mais on ne peut nier qu'ils ont fait preuve d'une mauvaise volonté persistante pour aider les pays de première ligne à gérer le « choc asymétrique » de la crise.

Tout n'est certes pas à jeter dans Dublin : l'interdiction des demandes multiples et de l'*asylum shopping* est utile et nécessaire si l'on ne veut pas créer une incitation aux mouvements secondaires pour « tenter sa chance ailleurs » quand on a été débouté par un État membre. Mais le cœur du système de Dublin, c'est-à-dire le principe du « pays de première entrée », est clairement à revoir.

2.

Des solutions peu efficaces et non conformes aux valeurs européennes

2.1
DES MÉCANISMES VISANT À MIEUX CONTRÔLER LES FLUX D'ENTRÉE

Pour faire face à l'afflux de migrants et de demandeurs d'asile, les Européens ont depuis 2015 avancé un certain nombre de solutions possibles, dont une grande partie vise pour l'essentiel à réduire le nombre de personnes entrant sur le territoire de l'Union. Le Président du Conseil italien, Giuseppe Conte, l'avait clairement souligné dans la note qu'il avait transmise au Conseil européen en vue des débats du sommet de juin 2018. Il convenait, selon lui, d'accorder une forte priorité à la problématique des entrées (régulation en amont) par rapport aux problématiques liées au traitement et à la répartition des dossiers (régulation en aval). Son raisonnement était simple : si l'on réduit le nombre d'entrants, on réduit l'ensemble des difficultés ultérieures (mouvements secondaires, requêtes en réadmission entre États membres au titre du règlement de Dublin, risque de voir des déboutés du droit d'asile rester sur le sol

européen en situation irrégulière, etc.) et donc, par la même occasion, les motifs de divisions et de disputes entre voisins et partenaires. Le même raisonnement, avec différentes variantes, semble avoir fait florès dans l'esprit de nombreux autres dirigeants européens.

Toute la question est de savoir comment réduire les entrées. Peu de responsables européens — en dehors notamment de la chancelière Angela Merkel et du président de la République française Emmanuel Macron — ont évoqué les efforts qui pourraient être faits en matière de développement et de coopération avec les pays d'origine. Beaucoup plus nombreux sont les dirigeants qui se sont intéressés aux moyens « d'externaliser » la gestion de la frontière européenne via des accords bilatéraux avec des pays de la rive sud de la Méditerranée, ou encore via des centres installés en dehors de l'UE ou parfois sur ses côtes. Dans les développements qui suivent, nous décrivons d'abord les différentes solutions envisagées au titre de cette « externalisation » puis nous procédons à l'analyse de leurs limitations et de leurs impasses.

2.1.1
Accords bilatéraux et « pays tiers sûrs »

Les accords bilatéraux

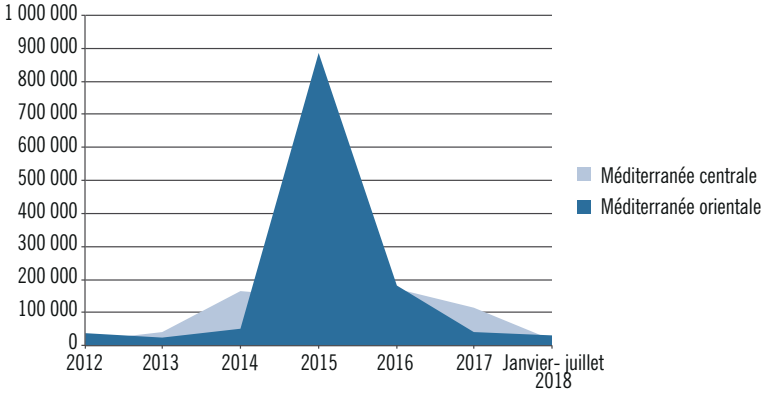
La première stratégie de ce type a consisté à signer des accords avec les pays d'installation temporaire ou de transit des migrants, demandeurs d'asile ou non, qui souhaitent rejoindre le territoire européen, afin que ces pays contrôlent mieux leurs frontières et qu'ils retiennent autant que possible les candidats au départ vers notre continent.

Ainsi, l'UE a approuvé en mars 2016 un accord avec la Turquie, pays qui accueille actuellement 3,5 millions de réfugiés syriens sur son sol : en échange d'un soutien budgétaire destiné à soutenir la capacité d'accueil de la Turquie (une première enveloppe d'aide de trois milliards d'euros pour 2016 et 2017, suivie d'une seconde d'un montant similaire pour 2018 et 2019), la Turquie est tenue de mieux contrôler ses frontières afin de mettre fin aux passages clandestins en direction de l'Union et en particulier à destination de la Grèce. Elle s'est engagée à reprendre sur son sol tout migrant arrivant irrégulièrement en Grèce depuis son territoire, en échange de la relocalisation sur le sol de l'Union d'un réfugié installé en Turquie.

À la suite des accords conclus entre l'Italie et la Libye pour renforcer la surveillance des côtes et des eaux libyennes, les États membres de l'Union sont également convenus, lors d'un sommet à La Valette en février 2017, d'une enveloppe de 200 millions d'euros en faveur de la Libye, dont une partie est destinée à équiper les garde-côtes avec l'objectif de réduire les départs vers l'Union par la route maritime dite de la « Méditerranée centrale ».

Dans les deux cas, l'effet semble avoir été rapide et massif : le nombre de migrants arrivant par la route dite de la « Méditerranée orientale » a nettement décru en 2016 (voir la figure ci-après), de même que celui des migrants arrivant par la route dite de « Méditerranée centrale » en 2017 et 2018. Concernant cette dernière, Giuseppe Conte, le président du Conseil italien, s'est même vanté du fait que cette politique, mise en place principalement par son prédécesseur, aurait fait chuter le nombre de départs depuis le Niger et la Libye de 80%.

Figure 11. Nombre de franchissements illégaux en Méditerranée orientale et en Méditerranée centrale (2012-2018)



Source : Frontex

Les « pays tiers sûrs ».

Inspirés par le même raisonnement, les Européens ont envisagé un second type de solution : mettre à contribution, pour la gestion des flux de migrants et de demandeurs d'asile, les pays que l'on estime être des « pays tiers sûrs ». La Commission européenne a ainsi proposé d'adopter un nouveau règlement qui imposerait aux États membres de procéder à un examen préalable de recevabilité des demandes d'asile avant le démarrage de l'instruction. À l'issue de cet examen rapide, devraient être considérées comme irrecevables les demandes émanant de personnes qui auraient, avant de rejoindre le sol de l'UE, séjourné dans un pays tiers sûr, c'est-à-dire un pays dans lequel les demandeurs n'ont en théorie rien à craindre au titre des motifs mentionnés dans la Convention de Genève. De telles demandes devraient donc être rejetées avant même d'avoir été instruites et les demandeurs renvoyés vers les pays concernés, pourvu que ceux-ci figurent sur la liste européenne commune des « pays tiers sûrs » et que des accords de réadmission aient été conclus avec ces derniers.

Ce mécanisme, plébiscité par certains, conduirait de facto à sous-traiter la gestion de l'accueil à une bande de pays tampons situés entre les pays d'origine et l'UE, notamment sur la rive sud de la Méditerranée, ou à la Turquie. Si cette proposition semble avoir été écartée pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons plus loin, la notion de « pays tiers sûrs » n'a pas complètement disparu des discussions à Bruxelles et pourrait resurgir prochainement.

2.1.2
Limites de ces propositions

Concentrées sur la problématique méditerranéenne, ces mesures visant la réduction des flux présentent toutes de lourdes défaillances, voire des risques majeurs.

Ce type de solutions pose tout d'abord une question philosophique et morale : peut-on demander à des pays bien plus pauvres que les nôtres – et dont le respect des droits fondamentaux de la personne humaine est souvent loin d'avoir été démontré – de « stocker » sur leur territoire des migrants dont nous ne voulons pas, et ce dans des conditions inégales, voire déplorables, y compris lorsqu'une partie d'entre eux seraient certainement éligibles à la protection internationale dans nos démocraties ? Nous ne pouvons être l'Europe des Droits de l'Homme, perçue et enviée comme telle, et considérer que l'arrivée d'un nombre de réfugiés somme toute modéré, relativement à la population globale de l'Union, pourrait mettre à tel point en danger notre confort que nous en viendrions à acheter notre tranquillité aux dépens des êtres humains concernés moyennant quelques contreparties principalement pécuniaires.

L'efficacité (avérée, pour le moment) des accords bilatéraux visant à endiguer des flux de migrants a d'ores et déjà de lourdes contreparties dont nous ne pouvons pas nous désintéresser. Le cas de la Libye, où stationneraient actuellement entre 800 000 et un million de migrants dans des conditions déplorables, est de ce point de vue tragiquement emblématique : les témoignages d'exécutions sommaires, de tortures, d'esclavage, de viols et de prédations de toutes sortes abondent.[15]

2.1.3
Gestion temporaire vs gestion pérenne des flux

En outre, si les solutions du type de celles des accords bilatéraux permettent *de facto* une gestion temporaire des flux, elles ne constituent certainement pas une réponse de long terme. En effet, à supposer même que les pays tiers qui accepteraient de retenir des demandeurs parviennent à remplir leur rôle, leurs capacités de rétention trouveraient un jour leurs limites. Alors, le flux reprendrait. En outre, la pérennité politique de ces accords est loin d'être assurée, car les exigences de contreparties de la part des pays tiers concernés pourraient être régulièrement revues à la hausse.

Par ailleurs, il semble que ce type d'accords puisse induire un effet de fermeture en cascade. Ainsi, les raisons qui ont conduit la Turquie à fermer sa frontière avec la Syrie depuis 2015 sont

15 Jean-Claude Cousseran, Jean Faber, Alice Gueld, Thierry Pech, Jean-François Rial, Jean-Paul TranThiet, Leïla Vignal, « Droit d'asile : retrouver une solidarité », Terra Nova et Institut Montaigne, 15 juin 2018 ; chronique dans *Le Monde (*https://abonnes.lemonde.fr/idees/article/2018/07/05/politique-europeenne-du-droit-d-asile-au-defaut-de-solidarite-s-ajoute-un-defaut-d-efficacite_5326464_3232.html?).

multiples et complexes ; on peut penser cependant que l'accord avec l'UE et l'obligation qui est faite au pays de « fixer » sur son sol une population de plus de trois millions de personnes en besoin de protection n'y sont pas complètement étrangers : la Turquie refuse en effet désormais d'accueillir des Syriens en quête de refuge.

Enfin, en pratique, l'efficacité d'un mécanisme de type « pays tiers sûr » dépendrait étroitement de celle de la police de l'État concerné ; tous les pays tiers, fussent-ils qualifiés de sûrs au regard du droit d'asile, ne sont pas aussi structurés et équipés que l'État turc pour surveiller leurs frontières. Or, si le pays tiers présumé sûr n'est pas capable de contrôler ses frontières, il apparaîtra rapidement inutile d'y reconduire qui que ce soit. La solution des « pays tiers sûrs » rencontrera ainsi très vite les limites de sa soi-disant efficacité.

2.1.4
Une rupture avec le droit constitutionnel et le droit conventionnel

Les accords bilatéraux, tout comme le mécanisme des « pays tiers sûrs », consistent, pour les États membres de l'Union, à « externaliser » le droit d'asile et sa mise en œuvre à des États tiers dont certains ne sont pas partie à la Convention de Genève (la Libye) ou ne l'ont adoptée que partiellement (la Turquie, par exemple[16]).

16 La Turquie ne reconnaît le statut de réfugiés qu'à des ressortissants des pays européens.

Cette convention interdit aux États signataires d'introduire des discriminations entre les demandeurs d'asile, notamment en lien avec le pays d'origine, et d'apporter des réserves au droit d'asile lorsque ses conditions sont remplies. Plus largement, une telle approche méconnaît le caractère éminemment individuel de toute demande d'asile au regard de la Convention de Genève, dont le but est de protéger celui qui a des craintes personnelles de persécution. Enfin, comme l'a rappelé l'HCR, chargé de surveiller l'application de la convention en vertu de son article 35, *« l'asile ne peut être refusé uniquement pour le motif qu'il aurait pu être demandé à un autre État »*.

En outre, la proposition de la Commission européenne entrerait en contradiction directe avec les règles constitutionnelles des pays qui, comme la France, ont érigé l'asile comme un droit fondamental. Dans une décision du 13 août 1993, le Conseil constitutionnel a rappelé que le droit d'asile comporte un droit à l'examen de la demande. Celui-ci a pour corollaire un droit au maintien sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur celle-ci, afin de permettre au demandeur d'exercer effectivement les droits de la défense. Le Conseil constitutionnel a jugé, dans cette même décision, qu'il était contraire à la Constitution d'interdire à un demandeur d'asile de saisir l'OFPRA au motif que l'examen de cette demande relèverait *« de la compétence d'un autre État en application des stipulations de la Convention de Dublin du 15 juin 1990 »*. Cette décision a conduit le Gouvernement à réviser la Constitution en y introduisant l'article 53-1 par la loi constitutionnelle du 25 novembre 1993 : *« La République peut conclure avec les États européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées »*. Mais cet article

ne saurait concerner des pays tiers sûrs qui sont par définition extérieurs à l'UE. Dès lors, comme le précise clairement l'avis du Conseil d'État adopté en assemblée générale le 16 mai dernier, la proposition de la Commission serait, compte tenu de l'ancrage de l'asile dans nos valeurs fondamentales, consacré par le quatrième alinéa du préambule de 1946, contraire à l'identité constitutionnelle de la République française. L'adoption d'un tel règlement imposerait à la France, sauf révision de la Constitution, de ne pas donner suite aux exigences de l'Union, ouvrant ainsi une crise majeure.

2.1.5
Sous-traitance, dépendances, chantages

Par ailleurs, pour être réellement opératoire, ce type d'externalisation implique que des accords soient conclus avec les pays tiers concernés, qu'il s'agisse d'accords de réadmission dans le cadre du mécanisme des « pays tiers sûrs » – afin de pouvoir y renvoyer les candidats dont la demande aurait été jugée irrecevable – ou dans celui d'accords bilatéraux sur le modèle UE-Turquie ou Italie-Libye. Or, de tels accords ne seront pas faciles à obtenir et, quand leur conclusion sera possible, ils donneront lieu immanquablement à de coûteux marchandages.

En effet, les accords bilatéraux et la sous-traitance à des pays tiers sûrs nous placeraient dans une relation de dépendance, en accordant un pouvoir important à des États dont on peut questionner non seulement le respect de la Convention de Genève, mais également les motivations réelles. Ainsi, les contreparties sont souvent substantielles, et croissantes avec le temps : financières d'abord (la Turquie a déjà reçu trois milliards d'euros,

va en recevoir trois autres, et présentera de nouveau l'addition, à échéances régulières), elles pourraient, progressivement, devenir diplomatiques et politiques. Dans le cas turc, la question des visas, notamment, est sur la table. Et Ankara ne laisse pas d'évoquer d'autres sujets : négociations d'adhésion à l'UE, question chypriote, etc. Multiplier ce type d'accords augmenterait considérablement les risques de chantage à l'encontre de l'Europe ou, dans le cas d'accords strictement bilatéraux entre un État membre et un pays tiers, à l'encontre de l'État membre concerné.

Emprunter la voie des accords bilatéraux et des pays tiers sûrs risque en somme d'entraîner les Européens sur un terrain très dangereux et de les mettre dans la main de gouvernements prêts à faire levier de la question migratoire pour obtenir des contreparties de diverses natures. On peut d'ores et déjà se demander si le relatif silence dont nous avons fait preuve au sujet de la persistance de pratiques politiques autoritaires en Turquie, n'est pas dû à notre peur de voir Ankara dénoncer l'accord conclu avec l'UE et menacer « d'ouvrir les vannes ».

2.1.6

Les « plateformes de débarquement » proposées par l'Autriche

En mai 2018, soit juste avant qu'il n'exerce la présidence du conseil de l'UE (à partir de juillet 2018 et pour 6 mois), le gouvernement autrichien, dominé par une coalition de droite et d'extrême-droite, a fait circuler de façon informelle auprès des autres États membres un document de gestion de l'asile reposant sur la conception d'une Europe aux frontières renforcées.

Plus encore, elle propose la mise en place de « plateformes de débarquement » installées dans des pays tiers, en particulier au sud de la Méditerranée, mais aussi, le cas échéant, dans les Balkans.

L'objectif de ces plateformes serait double : d'une part, opérer un tri entre demandeurs d'asile et autres migrants ; d'autre part, traiter sur place les demandes d'asile de manière à ce que plus aucune demande ne soit à terme déposée directement sur le sol européen. Cependant, la proposition autrichienne vise également à distinguer, dans ces centres, parmi les demandeurs d'asile eux-mêmes, ceux qui « respectent les valeurs de l'UE et ses droits et libertés fondamentales », et les autres.

Ces plateformes se distinguent donc fondamentalement des hotspots mis en place par l'Union sur son territoire depuis 2016, et qui sont des centres de regroupement, installés de manière ad hoc en Italie et en Grèce afin de soutenir ces pays dans la gestion des demandes d'asile. Le projet autrichien de plateformes de débarquement dans des pays tiers reflète au contraire la volonté commune à un certain nombre de gouvernements actuels de l'Union : celle de « contenir les flux » vers l'Union et de faire en sorte qu'aucun migrant ne puisse plus y déposer directement une demande d'asile. Une telle proposition d'externalisation intégrale est incompatible avec les responsabilités d'États signataires de la Convention de Genève.

La proposition de l'Autriche reste à préciser. Ce qui est certain, en revanche, c'est que cette proposition a reçu un accueil glacial de la part des pays susceptibles d'accueillir de telles structures sur une base volontaire. Aucun des pays tiers envisagés ne s'est porté volontaire. Cette réticence concerne tout aussi bien d'autres projets de centres contrôlés d'accueil et d'examen des demandes en dehors de l'UE : en Afrique du Nord, l'Égypte, la Tunisie et le Maroc ont été sollicités, mais ont décliné les avances

qui leur ont été faites. La réticence de ces pays se comprend par le fait que, d'une part, ils ne veulent pas fixer ou attirer sur leur territoire des populations de migrants qui risquent de ne pas en repartir avant longtemps ; et que, d'autre part, ils ont le sentiment (sans doute légitime) que les Européens essaient de leur sous-traiter une tâche à laquelle ils ne veulent pas, ou plus, contribuer. C'est-à-dire non la partager, mais bel et bien s'en débarrasser.

Du point de vue de l'UE, de telles plateformes seraient sujettes aux mêmes risques et limites que les autres solutions portant sur l'externalisation de la gestion de l'asile précédemment analysées. Par ailleurs, les conditions dont elles seraient assorties pour accéder à l'asile (respect des valeurs de l'UE et ses droits et libertés fondamentales) conduiraient à un dévoiement inadmissible du droit d'asile conventionnel, dont sont partie les pays européens. Cette distinction, dont les critères d'établissements sont on ne peut plus flous et sujets à caution aussi bien du point de vue juridique que politique, consiste en effet à établir une conditionnalité dans l'accès à l'asile qui est absolument étrangère au droit d'asile conventionnel et à son application dans l'Union—sans compter le fait que l'on voit mal sur quels critères pourrait s'établir de façon objective et sans laisser place à toutes sortes de discriminations la distinction entre « bons » et « mauvais » demandeurs d'asile.

2.2
LES TENTATIVES DE PARTAGE ÉQUITABLE DE LA CHARGE ENTRE LES ÉTATS EUROPÉENS ONT ÉCHOUÉ

2.2.1
Le mécanisme de relocalisation européen : un bilan en demi-teinte

L'UE avait décidé en 2009, lors des négociations sur le texte du règlement Dublin III, de la mise en place d'un mécanisme d'alerte rapide et de gestion de crise en cas de demandes importantes dans l'un de ses États membres. Pourtant, en 2015, celui-ci n'a pas été activé. Face à l'augmentation massive des entrées et des demandes d'asile dans certains États, la Commission européenne a décidé de contourner Dublin et l'obligation liée à la clause du pays de première entrée, et de mettre en œuvre un mécanisme provisoire de relocalisation au caractère à la fois automatique et contraignant visant la répartition en vingt-quatre mois dans d'autres États membres de 160 000 personnes « ayant manifestement besoin d'une protection internationale » et présentes en Italie, en Grèce et en Hongrie, trois pays alors en première ligne des flux de transit. Le nombre de demandeurs d'asile que devait recevoir chaque État membre en vertu de ce mécanisme était calculé en fonction d'une clé de répartition obligatoire qui conjuguait la taille de la population (40%), le PIB (40%), le nombre moyen de réfugiés réinstallés et de demandes d'asile spontanées par tranche d'un million d'habitants pour la période 2010-2014 (10%), et le taux de chômage (10 %). La Commission a par ailleurs proposé que

ce mécanisme temporaire, prévu pour deux ans, soit à l'avenir pérennisé. L'UE comptant alors plus de 508 millions d'habitants, cela représentait un effort global d'absorption de moins de 0,04 % de sa population[17]. Cependant, la version finalement validée par le Conseil européen ne faisait mention que de 120 000 personnes présentes en Italie et en Grèce (soit 0,02 % de la population européenne). Surtout, la répartition des demandeurs entre les États membres (et autres États volontaires), toujours obligatoire, se faisait désormais sur la base d'engagements chiffrés validés par le Conseil et non plus sur celle d'une clef de répartition automatique.

Près de trois ans plus tard, en mai 2018, la Commission européenne indiquait que, sur les 98 255 demandeurs d'asile concernés (34 953 pour l'Italie et 63 302 pour la Grèce), seulement 34 689 personnes avaient été "relocalisées" (tableau 3), soit 35% de la totalité. C'est encore peu par rapport aux objectifs fixés. Certes, de nombreux États n'ont encore que partiellement rempli leur quota d'accueil de demandeurs d'asile relocalisés en 2018, comme l'illustre le tableau 3. Cependant, si les raisons de ce résultat en demi-teinte sont nombreuses et diverses, l'opposition frontale de certains États membres n'y est pas étrangère. En particulier, les pays dits du groupe de Visegrád refusent de prendre leur part : en 2018, la République tchèque n'avait ainsi relocalisé que 12 demandeurs au lieu de 2 691 ; la Slovaquie 16 personnes au lieu de 902 ; la Hongrie et la Pologne aucun au lieu de 1294 et 7082 personnes respectivement. Ils justifient cette position par leur vision de ce que doivent être les priorités de l'Union, au premier rang desquelles se trouve le renforcement des frontières extérieures. Ce faisant, ces pays — auxquels se rallie désormais

17 Voir la note de Terra Nova, Joana Pétin, *Crise migratoire en Méditerranée. Le droit européen de l'asile et la solidarité remis en question.*

l'Autriche — ont non seulement freiné le processus de relocalisation mais ils ont également mis à mal la solidarité européenne, principe fondateur de l'Union, figurant expressément à l'article 67 du TFUE pour ce qui concerne le droit d'asile. Plus encore, la Slovaquie et la Hongrie ont déposé un recours devant la Cour de justice de l'UE pour dénoncer ce mécanisme et la perspective de « quotas » européens. En septembre 2017, la Cour avait cependant rejeté ce recours sur la base du principe de la solidarité entre Européens face à l'accueil des demandeurs d'asile. En 2017, une « procédure d'infraction » avait par ailleurs été ouverte en conséquence par la Commission à l'encontre des pays du groupe de Visegrád: leur refus de prendre leur part à l'effort de relocalisation pourrait à terme conduire à leur imposer des sanctions pécuniaires.

Tableau 3 : Taux d'exécution des relocalisations dans les États membres de l'UE et autres États volontaires des demandeurs d'asile présents en Italie et en Grèce (décision du Conseil européen, septembre 2015), en mai 2018

	Relocalisations depuis			Engagement	
À destination de	Italie	Grèce	Total	en nombre	en %
Allemagne	5434	5391	**10825**	27536	**39,3**
France	635	4394	**5029**	19714	**25,5**
Suède	1392	1656	**3048**	3766	**80,9**
Pays-Bas	1020	1755	**2775**	5947	**46,7**
Finlande	778	1202	**1980**	2078	**95,3**
Portugal	356	1192	**1548**	2951	**52,5**
Norvège	816	693	**1509**		
Suisse	920	580	**1500**		
Espagne	235	1124	**1359**	9323	**14,6**
Belgique	471	700	**1171**	3812	**30,7**
Irlande	0	1022	**1022**	600	**170,3**
Roumanie	45	683	**728**	4180	**17,4**
Luxmbourg	249	300	**549**	557	**98,6**
Lituanie	29	355	**384**	671	**57,2**

	Relocalisations depuis			Engagement	
À destination de	Italie	Grèce	Total	en nombre	en %
Lettonie	34	294	**328**	481	**68,2**
Slovénie	81	172	**253**	567	**44,6**
Malte	67	101	**168**	131	**128,2**
Estonie	6	141	**147**	329	**44,7**
Chypre	47	96	**143**	320	**44,7**
Croatie	22	60	**82**	968	**8,5**
Bulgarie	10	50	**60**	1302	**4,6**
Autriche	43	0	**43**	1953	**2,2**
Slovaquie	0	16	**16**	902	**1,8**
République tchèque	0	12	**12**	2691	**0,4**
Liechtenstein	0	10	**10**		
Danemark	0	0	**0**		
Hongrie	0	0	**0**	1294	**0**
Pologne	0	0	**0**	6182	**0**
Royaume-Uni	0	0	**0**		
Islande	0	0	**0**		

Il est en effet indispensable de soutenir les pays européens bordant les frontières extérieures de l'UE qui sont les plus affectés par l'accroissement du nombre de demandeurs d'asile. Aucun État membre de l'Union ne peut décider unilatéralement de se soustraire aux obligations communes. Cependant, on le voit, la question de l'asile met à mal la solidarité, pierre angulaire de la cohésion européenne. En 2015, la proposition originelle de mécanismes provisoires de relocalisation portée par la Commission européenne méritait d'être saluée, notamment face à la frilosité des membres de l'Union. Les débats houleux auxquels a donné lieu cette proposition au sein du Conseil, et le refus de mettre en œuvre ce qui avait été acté par le Conseil européen par le groupe de Visegrád ont dès lors abouti à des résultats décevants : le système mis en place à l'automne 2015 n'a permis ni de résoudre la crise à court terme, en Italie et en Grèce, ni de mettre en place un système pérenne de gestion des crises.

2.2.2
Des centres contrôlés encore en gestation

Suite au Conseil européen de juin 2018, la Commission développe désormais le concept de « centres contrôlés » et travaille à l'élaboration de mesures à court terme susceptibles d'améliorer la prise en charge des migrants débarqués dans l'UE. La proposition en est encore à un stade très embryonnaire, et aucun consensus ne semble avoir pour l'instant émergé. Les dernières propositions s'orientent vers des centres situés plutôt dans les pays européens du rivage méditerranéen et qui correspondraient davantage à des « zones d'attente » dans lesquelles un premier « tri » entre les demandeurs serait effectué. Les candidats à l'asile ayant une chance de voir aboutir leur demande seraient répartis entre les pays européens en fonction d'une clef de répartition tenant compte notamment du PIB et de la population (sur le modèle de ce qui avait été mis en place en 2015). Selon cette approche, c'est donc bien sur le sol européen que le traitement des demandes d'asile serait opéré.

Cette proposition s'accompagne d'une première esquisse de la voie qui pourrait être suivie pour mettre en place des dispositifs régionaux de débarquement avec des pays tiers, c'est-à-dire qui combineraient l'établissement de centres dans des pays tiers sûrs avec l'établissement de centres contrôlés sur le territoire de l'Union. Il est certain en effet que des centres d'accueil et d'orientation dans les pays de transit, notamment sur la rive sud de la Méditerranée, dispenseraient des centaines de migrants de s'aventurer dans les périls d'une traversée trop souvent mortelle ; à ce titre, ils présentent un réel intérêt. La conjugaison de ces deux approches pourrait par ailleurs contribuer à assurer un véritable partage des responsabilités au niveau régional, en vue de répondre aux défis migratoires dans toute leur complexité.

Surtout, le projet encore en gestation de la Commission présente un avantage sérieux et qui ne doit pas être négligé. Il consiste en effet à reconnaître en pratique une autorité de répartition européenne. C'est précisément sur ce point que le mécanisme des quotas pour gérer la crise de 2015 avait achoppé. Or nous pensons que, pour retrouver le chemin de la solidarité entre les États membres, rien ne pourra se faire sans une telle instance.

3.

Refondre la politique européenne du droit d'asile

À son jardinier qui lui faisait observer qu'il faudrait cent ans pour que pousse un cèdre du Liban, le maréchal Lyautey répondit :

« Alors, plantez-le cet après-midi ! »

Compte tenu de la lenteur avec laquelle l'Europe adopte ses décisions, nous souhaitons d'abord préciser les objectifs généraux à atteindre. Il s'agit de définir ce que doit être une politique européenne humaine, efficace et solidaire du droit d'asile, reposant sur des autorités nationales indépendantes articulées avec un Office européen doté de réels pouvoirs, renonçant à la règle du pays de première entrée sur le territoire de l'UE et renforçant la solidarité entre les États membres. Elle passe par une véritable gestion concertée, entre l'UE et ses États membres, dans le respect de leurs compétences respectives, des relations avec les pays d'origine et les pays de transit. Progressivement, cette gestion concertée devra laisser place à une véritable « diplomatie de la migration », intégrée au niveau européen.

En définissant à grands traits ce que doit être ce régime européen du droit d'asile, on ne fait qu'appliquer strictement les dispositions du Traité de Lisbonne, dont l'article 67 prévoit que « [L'Union] *développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres* », et dont l'article 78, paragraphe 1, précise que « *L'Union développe une politique*

commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement. Cette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu'aux autres traités pertinents. »

3.1
UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DU DROIT D'ASILE QUI ALLIE HUMANITÉ, EFFICACITÉ ET SOLIDARITÉ

L'objectif à atteindre est inscrit dans l'article 78 du TFUE. Le paragraphe 2 prévoit ainsi l'adoption de textes ambitieux destinés – entre autres – à fixer un statut uniforme des réfugiés ; à créer des procédures communes pour l'octroi et le retrait de ce statut, des normes concernant les conditions d'accueil des demandeurs ; ainsi qu'une coopération avec des pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire ou temporaire. Ces textes doivent être adoptés à la majorité qualifiée, ce qui doit permettre de les imposer, si nécessaire, à une éventuelle minorité de pays membres.

Proposition n° 1
Au sein de chaque État membre, transformer en agence indépendante l'autorité nationale en charge des demandes d'asile (comme l'OFPRA en France) de manière à empêcher toute interférence politique.

Proposition n°2
Supprimer la clause du pays de première entrée du règlement de Dublin et permettre à chaque demandeur d'asile de solliciter la protection de l'État membre de son choix, tout en interdisant les demandes multiples.

Proposition n°3
Créer un Office du droit d'asile en Europe (ODAE) chargé de coordonner les agences nationales indépendantes et d'harmoniser progressivement leur pratique décisionnelle.

3.1.1
Le rôle des autorités nationales

Plusieurs raisons plaident pour le maintien d'agences nationales de l'asile :

- elles existent de longue date et disposent d'un savoir-faire reconnu ;
- elles pourront, mieux que les services de l'Office européen, prendre des décisions informées sur les cas particuliers, à la lumière d'un examen concret des situations personnelles ;
- elles sauront assurer les nombreuses missions locales, connexes à l'enregistrement des demandeurs (à titre d'exemple, l'OFPRA fait office « d'Hôtel de Ville » pour les réfugiés, notamment en matière d'état civil) et, surtout, surveiller l'insertion des bénéficiaires de la protection internationale.

Il est important de soustraire aux influences politiques de court terme les autorités responsables de l'examen des demandes d'asile. C'est la condition *sine qua non* pour garantir le respect d'un droit à la protection, qui résulte des traditions et des valeurs (y compris constitutionnelles, dans certains cas) de nos pays, des traités qu'ils ont signés et des engagements souscrits dans le cadre de l'UE. L'indépendance des autorités nationales est par ailleurs indispensable pour mettre fin à la « loterie de l'asile » (voir *supra* 1.2.) : selon le pays d'origine du demandeur et le pays dans lequel la demande est déposée, une même demande a des chances d'être acceptée qui peuvent varier dans des proportions inacceptables. Les portes de l'Allemagne ont par exemple été largement ouvertes aux demandeurs d'asile afghans en 2015, et se sont considérablement refermées depuis. Des mouvements aussi brutaux résultent de choix politiques et non de l'application de règles. Dans notre système, le statut d'indépendance accordé aux autorités nationales leur assurera ainsi une véritable liberté de décision par rapport au pouvoir politique au niveau national et constituera une première étape indispensable à une gestion harmonisée du droit d'asile au niveau européen.

Le processus de nomination de leurs dirigeants devra garantir leur liberté de décision. En particulier, les dirigeants et membres de l'organe collégial éventuel devront être nommés pour un mandat d'une durée fixe, non renouvelable, durant lequel ils seront inamovibles. Indépendantes, ces autorités seront uniquement chargées d'appliquer les dispositions de la Convention de Genève et les règles édictées au niveau européen, en particulier les articles 67 et 78 du TFUE, leurs textes d'application, et enfin les lignes directrices émises par l'ODAE. Elles accompliront cette tâche sous le seul contrôle des juges nationaux, qui seront appelés à statuer sur le bien-fondé des recours éventuellement exercés contre leurs décisions. Les recours en

appel contre les décisions de ces autorités indépendantes relèveront de la compétence des juridictions nationales (la CNDA, en France). Un pourvoi en cassation contre ces décisions juridictionnelles, qui ne serait recevable que sur des questions de droit, sera confié à une chambre spécialisée du Tribunal de l'UE.

Les autorités nationales devront disposer de services suffisants pour recueillir, dès l'origine, les demandes de protection et les instruire dans des délais rapides. Ces services ne devront répondre, dans leur action, qu'aux instructions de leurs organes dirigeants. Ils ne seront pas soumis à l'autorité hiérarchique des gouvernements, ni à celle des administrations nationales. Ils intégreront les services administratifs qui, dans certains États comme la France, procèdent aujourd'hui au premier accueil des demandeurs, dans des conditions souvent critiquables. Ainsi, l'OFPRA et ses homologues européens, sans se substituer aux forces de police ou de douanes positionnées aux frontières, devront intégrer les services administratifs (en provenance des préfectures, en France) pour les missions de réception des demandeurs d'asile, de premiers contacts et tout ce qui concernera leur suivi administratif. Cela entraînera, dans plusieurs pays, notamment le nôtre, des réaffectations de moyens humains, similaires à ce que l'on a connu à plusieurs reprises dans l'histoire de l'administration française (par exemple le transfert, en 2008, des personnels chargés des enquêtes de concurrence vers l'Autorité indépendante nouvellement créée). L'objectif est de retirer aux autorités administratives traditionnelles, voire aux forces de police, la tentation de traîner les pieds (voire de violer les droits des demandeurs, comme cela fut jugé à plusieurs reprises dans certaines préfectures en France) dans le seul but de dissuader les candidats à la protection d'exercer leurs droits. Un tel comportement est indigne de nos démocraties et ne doit pas perdurer.

La suppression de la règle du pays de première entrée sur le territoire européen

Le système qui fait reposer sur le pays de première entrée dans l'UE la responsabilité du traitement des demandes d'asile a montré toutes ses limites et démontré qu'il n'était plus viable. Il n'est pas conforme à l'esprit de la Convention de Genève, en ce qu'il n'offre aucun choix au réfugié sur le pays d'accueil et rend plus difficile son intégration dans un pays qui, aux yeux de beaucoup de demandeurs, n'a pour seule qualité que d'être positionné sur la route d'accès à l'UE. Du reste, ce système a également démontré son inefficacité : non seulement les requêtes en réadmission que s'adressent les États membres au titre du règlement de Dublin sont peu suivies d'effet, mais ces mécanismes n'ont pas permis de juguler les mouvements secondaires et font perdre un temps précieux aux demandeurs d'asile (voir *supra* 1.4).

Nous proposons sa suppression.

La suppression de cette clause du règlement de Dublin doit marquer la fin d'une époque où les États membres situés aux frontières extérieures de l'UE, étaient seuls responsables de leur protection. Certains pourraient craindre que cette suppression déresponsabilise partiellement les pays situés aux frontières extérieures de l'Union (Espagne, France, Italie, etc.), lesquels pourraient subséquemment réduire les efforts de contrôles frontaliers qui leur incombent. Cependant, il n'est pas justifié de laisser à la seule charge de ces pays la protection des frontières extérieures communes à l'UE et Frontex doit aussi être mis à contribution pour aider à l'assurer. Au demeurant, tout laxisme de la part d'un pays pourrait lui revenir « en boomerang », sous la forme d'un afflux de demandeurs et d'une augmentation de dépenses européennes qu'il aura aussi à supporter.

Dès lors, le demandeur d'asile, quel que soit l'État membre via lequel il est entré sur le territoire de l'UE, choisira, par principe, le pays dans lequel il demande l'asile. En revanche, il sera tenu par le choix qu'il aura exprimé et ne pourra pas solliciter une autre autorité nationale.

En cas de menace pour la sécurité (terroriste notamment), l'autorité du pays où la protection est sollicitée refusera la demande, sous le contrôle de la juridiction nationale compétente, et informera l'autorité européenne, ainsi que les autorités compétentes des autres États membres de ce refus et des motifs qui l'ont fondé.

Afin de concrétiser le principe de solidarité en matière d'asile et d'immigration, expressément inscrit à l'article 67, paragraphe 2, du TFUE (l'UE « développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres »), deux mécanismes de péréquation seront mis en place.

Proposition n° 4
Permettre à l'ODAE, assisté d'un comité des représentants des autorités nationales indépendantes, de réallouer des dossiers à instruire, en cas de surcharge manifeste dans un État membre.

Un mécanisme de solidarité au niveau du nombre de demandes à instruire

Par exception, en cas de surcharge d'un pays, il appartiendra à l'autorité nationale indépendante de saisir l'ODAE, à la lumière du nombre de demandes auquel elle est confrontée et de ce qu'elle connait de ses possibilités de traitement (moyens maté-

riels et humains), ainsi que des capacités d'accueil et d'insertion dans son pays. L'Office, de manière à répartir la charge le plus équitablement possible, pourra procéder, sur la base des motivations exposées et après analyse de leur bien-fondé, à une réorientation de certains demandeurs vers une autre autorité nationale, en tenant compte de critères objectifs liés à la population, au taux de chômage et au PIB par habitant des différents pays de l'UE. Un « comité », composé de représentants des autorités nationales, assistera l'ODAE dans cette tâche, avec une faculté de s'opposer à ses propositions, si une majorité qualifiée les pense inopportunes. Les États membres seront tenus de se conformer aux décisions de l'ODAE, lesquelles devront être motivées.

Proposition n° 5
Lorsque le nombre de réfugiés accueillis par un pays excède significativement la part d'effort qui lui revient, charger l'ODAE, sur demande de l'autorité nationale concernée, de procéder à une répartition entre les autres États membres, à la lumière de critères tenant compte de leur population, du PIB par habitant et de leur taux de chômage.

Un mécanisme de solidarité au niveau du nombre de réfugiés accueillis

De même, si un État membre est confronté à un trop grand nombre de réfugiés, par rapport à ses capacités, à la lumière des critères mentionnés ci-dessus (population, taux de chômage, PIB par habitant), il pourra solliciter auprès de l'ODAE une réallocation vers d'autres États membres de bénéficiaires du droit d'asile installés depuis moins d'un an. L'ODAE statuera

dans les mêmes conditions que pour la réassignation des dossiers de demandeurs, assisté du même comité représentant les autorités nationales indépendantes.

Les décisions négatives d'une autorité nationale (après confirmation en appel, s'il y a lieu) seront immédiatement reconnues comme telles par l'ensemble des autres autorités nationales (pas de double ou de triple examen possible, conformément au règlement de Dublin), et intégrées dans un fichier mis à la disposition de tous les États membres, de manière à éviter l'*asylum shopping*.

Bien entendu, cela n'exclura pas la possibilité, en cas de changement des circonstances qui ont fondé la première décision, d'en solliciter le réexamen ultérieurement. Mais une telle demande devra être déposée devant l'autorité qui a pris la première décision et qui statuera, sous le contrôle de son juge national, comme vu précédemment.

En application de l'article 78, paragraphe 2, du TFUE, les institutions européennes doivent définir un statut uniforme d'asile et de protection subsidiaire. Depuis dix ans que le Traité de Lisbonne a été conclu, rien n'a été fait dans ce sens. Une telle inaction est d'autant moins compréhensible qu'un tel statut uniforme, s'il doit reposer sur *« des normes concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile ou de protection subsidiaire »*, n'impose pas nécessairement une uniformisation de tous les dispositifs d'accompagnement. L'instauration d'un « socle » de droits essentiels, comme nous le proposons plus bas (3.1.5), constituerait déjà un progrès décisif.

Dans l'attente de ce statut uniforme, une reconnaissance mutuelle, du point de vue du droit de séjour et d'établissement, des décisions nationales d'octroi de l'asile ou de la protection subsidiaire doit être accordée à leurs bénéficiaires, afin de préserver l'effet utile de l'une des libertés fondamentales instituées

par le Traité, la libre circulation des personnes, qui comprend le droit de s'établir et de séjourner dans l'État membre de son choix. Le cas échéant, la Cour de Justice devra être saisie pour lui demander de faire prévaloir le principe de reconnaissance mutuelle quant au droit de séjour et d'établissement.

Dans ce cadre, une décision de protection émanant d'une autorité nationale entraînera l'octroi d'un titre de séjour valable dans tous les États membres, assorti d'un droit d'accès au marché du travail. En revanche, le bénéfice des mécanismes de soutien et de droits sociaux spécifiquement liés à l'octroi de cette protection par un pays déterminé (logement, aides nationales à l'insertion sociale, etc.) ne sera pas exportable dans un autre État membre. Ainsi, le réfugié pourra s'établir dans le pays de son choix, mais ne pourra ni exiger la « portabilité » des aides spécifiques auxquelles il aurait eu droit dans le pays qui lui a accordé sa protection, ni solliciter des droits équivalents dans le nouvel État membre où il se sera installé. Un régime similaire existe en République fédérale d'Allemagne où les réfugiés se voient accueillis sous condition de résidence dans un Land déterminé, mais peuvent s'établir dans un autre Land, à condition de renoncer aux aides spécifiques qui leur ont été accordées par le premier Land, sous condition de résidence.

3.1.2
Les fonctions de l'Office du Droit d'Asile en Europe (ODAE)

Pour assurer la bonne coordination de ce réseau d'autorités nationales, le régulateur européen sera doté de véritables compétences d'harmonisation et de contrôle. Bien entendu, les autorités nationales arrêteront leurs décisions individuelles, en considération des situations concrètes, sans interférence directe, ni de leur gouvernement, ni de l'ODAE.

Le régulateur européen, de son côté, émettra des lignes directrices dont les autorités nationales devront s'inspirer dans leur action. Ces lignes directrices seront définies en concertation avec ces autorités et préciseront les critères à appliquer pour l'instruction des dossiers. À titre d'exemple, sur la base des informations qui remonteront du HCR et des postes diplomatiques des États membres, elles indiqueront les zones nouvelles d'insécurité manifeste ou celles dans lesquelles les crises humanitaires aigües se réduisent. En revanche, l'Office n'aura aucune compétence pour donner des instructions sur des cas individuels.

Comme indiqué ci-dessus, l'ODAE pourra intervenir, sur demande d'une autorité nationale, et procéder à une réaffectation de dossiers de demandes d'asile ou à une réallocation, dans un autre État membre, des réfugiés qui seraient en surnombre manifeste dans un pays, par rapport à sa population, son taux de chômage et son PIB par habitant. Dans cette tâche, il sera assisté par un comité composé de représentants des autorités nationales.

L'ODAE devra également surveiller le respect des principes édictés par la Convention de Genève et intégrés au droit de l'UE (articles 67 et 78 du TFUE).

En cas de dysfonctionnement d'une autorité nationale (par exemple, en cas d'écarts statistiques significatifs du nombre des décisions favorables ou défavorables selon les périodes ou selon les pays d'origine des demandeurs), l'ODAE formulera des recommandations appropriées, voire exigera s'il y a lieu, par voie de décision, l'application des critères définis au niveau européen. En cas de non-respect de ces critères et de ces décisions, la Commission engagera les procédures d'infraction de droit commun contre l'État membre concerné.

Il est par ailleurs nécessaire, si l'on veut préserver le bon fonctionnement des mécanismes du droit d'asile, de mettre fin aux lacunes de la législation européenne qui permettent à tout migrant qui a réussi, pendant plus de dix-huit mois, à demeurer sous les radars de toutes les autorités et de tous les contrôles, de récupérer la faculté de demander l'asile dans le pays de son choix, voire de recommencer une procédure après avoir été débouté du fait de la disparition de ses informations personnelles des fichiers. Ces dispositions constituent un encouragement aux mouvements secondaires, à l'*asylum shopping* et à la persistance de situations de non-droit. Dès lors qu'une personne entre ou demeure sans titre sur le territoire d'un État membre de l'UE, ses coordonnées doivent être collectées et conservées pendant dix années, qu'elle ait demandé l'asile ou non et que le statut de réfugié lui ait été accordé ou non.

3.1.3
Une européanisation des procédures de renvoi et de leur application

Proposition n° 6
Européaniser les procédures de renvoi des déboutés en mobilisant les moyens de Frontex, et confier à l'UE le soin de négocier, avec les États membres, les accords de réadmission avec les pays d'origine.

L'intégrité et la pérennité des procédures d'octroi du droit d'asile en Europe ne seront garanties que si une différenciation effective est assurée entre le sort réservé à ses bénéficiaires et celui des déboutés.

Cela suppose que les personnes auxquelles la protection internationale aura été refusée (le cas échéant après épuisement des voies de recours) et qui ne seront pas éligibles à une autre voie d'immigration légale fassent l'objet d'un renvoi dans leur pays d'origine. Avant d'activer les procédures de renvoi, on prendra soin toutefois de regarder si la personne concernée n'est pas admissible à une autre procédure d'immigration légale. Mais il ne s'agira pas d'une procédure nouvelle ouvrant droit à des délais ou à un différé d'exécution.

Dans ce cadre, le rôle de l'UE dans les procédures de renvoi sera renforcé, via une mobilisation des fonds budgétaires européens et des moyens de Frontex. En faisant porter ces décisions de renvoi par les fonds et les moyens de l'UE, on mutualisera considérablement le traitement des déboutés et des personnes qui ne sont éligibles ni au droit d'asile, ni à une autre forme d'immigration légale. En outre, on améliorera très substantiellement

la position des États membres qui, pour des raisons diverses (réminiscences d'une politique coloniale, relations politiques ou commerciales privilégiées, etc.), ne peuvent adopter de positions très fermes vis-à-vis de certains pays.

3.1.4
Un rôle accru de l'UE dans les relations internationales liées à l'immigration et aux procédures d'octroi ou de refus du droit d'asile

Compte tenu de l'imbrication entre la gestion des flux migratoires et la politique d'octroi du droit d'asile (voir *supra* parties 1 et 2), une meilleure coordination de l'action internationale des États membres et de l'UE doit être assurée, concernant aussi bien les demandeurs de protection internationale que les migrants dits « économiques ». Il est clair que la politique migratoire en général rétroagit sur la situation de l'asile. Si l'on veut soulager la voie de l'asile du report de charge qu'elle supporte aujourd'hui du fait de la réduction des autres voies légales d'immigration, donc garantir un fonctionnement normal des procédures d'octroi du droit d'asile, il sera nécessaire d'ouvrir un peu plus largement la voie de l'immigration économique, ainsi que celle de la migration de formation (notamment la migration étudiante).

Cette politique européenne mieux intégrée devra comporter une articulation indispensable avec une coordination des politiques migratoires pour les personnes qui ne relèvent pas de la protection internationale, qu'il s'agisse de non-demandeurs du droit d'asile ou de demandeurs déboutés par une autorité nationale.

Une telle politique intégrée est expressément prévue aux articles 78 et 79 du TFUE, le premier disposant que l'UE devra adopter des mesures comportant *« le partenariat et la coopération avec des pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire ou temporaire »* (article 78, 1, g), le second que *« L'Union peut conclure avec des pays tiers des accords visant la réadmission, dans les pays d'origine ou de provenance, de ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou qui ne remplissent plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour sur le territoire de l'un des États membres »* (article 79,3). Les institutions européennes doivent être dotées, en coordination avec les États membres, des moyens et compétences nécessaires pour conduire et faire entrer dans les faits cette diplomatie de la migration.

La Commission sera chargée de négocier des accords avec les pays tiers principalement concernés, sur la base de mandats confiés par le Conseil. L'UE n'agira pas seule, mais deviendra, dans le cadre défini pour la politique extérieure et en recourant autant que nécessaire à des décisions à la majorité qualifiée :

- d'abord, le lieu d'échanges et de définition des objectifs à moyen terme de la politique migratoire ;
- ensuite, celui de la mise en œuvre de compétences mixtes, certaines relevant des États membres (octroi de visas, admission au séjour, etc.), d'autres de l'UE (politique commerciale), d'autres étant déjà mixtes (aide au développement) ;
- enfin, celui de la vérification de l'efficacité des mesures décidées en commun par l'UE et ses États membres.

Ces négociations concerneront en premier lieu les accords de réadmission avec les pays d'origine, mobilisant différents outils, par exemple :

- un renforcement de l'aide au développement dans ses différentes composantes (éducation/formation, investissements, accords commerciaux préférentiels, etc.), dont une partie pourrait être subordonnée au respect de ces accords ;
- la conclusion ou l'extension d'accords commerciaux préférentiels (avec la menace implicite de suspendre ou réduire, en cas de non-coopération, ceux qui existent et peuvent concerner des flux tout à fait essentiels à l'économie des pays considérés),
- l'assistance technique à la mise en place d'un État civil efficace : la politique de réadmission pourra passer, dans certains cas, par une assistance massive à la fiabilisation des systèmes administratifs des pays d'origine pour faciliter le retour, pourvu que les États concernés soient reconnus comme sûrs ;
- une coopération technique pour un meilleur contrôle des frontières extérieures des pays d'émigration.

En contrepartie, les pays d'origine coopératifs pourraient bénéficier d'une politique de visas plus fluide, y compris touristiques. Les États membres seront en effet plus confiants s'ils ont des raisons de penser que le pays d'origine ne fera pas la sourde oreille à leurs demandes en cas de renvoi.

Proposition n° 7
S'agissant des pays de transit, conclure des accords de partenariat pour faciliter un accueil des migrants respectueux de la dignité humaine, mettre en place des actions de formation et d'orientation, et sécuriser le parcours des demandeurs d'asile vers l'Europe (procédure de réinstallation avec le HCR).

De même, pourrait être assurée une meilleure sécurisation des routes pour les demandeurs d'asile, notamment avec les États voisins des pays « émetteurs » de réfugiés (mise en place de filières d'accueil dans nos ambassades et consulats, là où cela apparaît souhaitable). Il conviendra, dans ce cadre, d'accroître les programmes dits de « réinstallation » dont pourraient bénéficier des candidats à l'asile. Ces programmes prévoient le transfert, sur proposition du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et avec l'accord du pays de destination, de personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale, d'un pays tiers vers un État membre où elles seront admises et se verront octroyer un droit au séjour et tous les autres droits comparables à ceux accordés aux autres bénéficiaires d'une protection internationale. Les autorités nationales des pays de l'UE pourraient, sur la base d'accords bilatéraux, débuter dans ces pays la procédure d'instruction des dossiers des demandeurs d'asile. Afin d'éviter de soulever des questions de souveraineté ou de complexifier le contrôle de légalité des décisions des représentants de ces autorités nationales européennes, il conviendrait, comme c'est le cas actuellement avec l'OFPRA, qu'elles ne procèdent qu'à des « pré-décisions », lesquelles devront être validées conformément au droit territorial de l'État membre concerné de l'Union.

Cette politique conduira également à la conclusion d'accords particuliers avec les pays de transit qui seraient intéressés, leur accordant une assistance pour un accueil des migrants, dans des conditions respectant la dignité humaine, et pour mettre en place une politique de formation et d'orientation à leur bénéfice, voire d'aide au retour.

Ces accords devront être assortis de la faculté, pour les représentants des autorités nationales des pays de l'UE, d'accéder librement aux lieux de séjour des personnes, à la fois pour sécuriser les parcours des demandeurs d'asile et pour s'assurer

des conditions d'accueil et de suivi de tous les migrants. Ces pays de transit ne seront en aucun cas chargés de traiter les demandes d'asile au nom et pour le compte des États membres de l'UE. Comme indiqué *supra* (partie 2), une telle « externalisation » des obligations de protection internationale serait inconstitutionnelle dans de nombreux pays et, en tout cas, incompatible avec la Convention de Genève.

3.1.5
Une harmonisation minimale des conditions d'accueil des bénéficiaires de la protection internationale

Proposition n° 8
Permettre au demandeur d'asile d'accéder à l'emploi au plus tard trois mois après le dépôt de sa demande.

Proposition n° 9
Faciliter l'insertion des réfugiés en coordonnant plus efficacement l'action des travailleurs sociaux, des bénévoles et des administrations (hébergement, cours de langues, conseils techniques et juridiques, etc.).

Proposition n° 10
Accorder aux réfugiés un droit de séjour et d'établissement dans tout État membre, sans transfert du bénéfice des régimes sociaux spécifiques attachés au territoire qui a accordé la protection.

L'UE établira, en application de l'article 78, paragraphe 2, du TFUE, des règles communes minimales concernant :

- La réduction des délais de traitement, assortie d'une clause d'accord tacite : chaque autorité nationale devra faire en sorte de statuer dans un délai de trois mois après le dépôt de la demande. En l'absence de décision administrative au-delà de six mois, un titre de séjour d'un an, éventuellement renouvelable, devra être accordé au demandeur, pour lui permettre de séjourner et de travailler en toute légalité, jusqu'à ce qu'il soit statué sur sa demande. Des suspensions de délai seront possibles, à titre exceptionnel, mais ne pourront être fondées que sur le comportement personnel du demandeur (refus de répondre à une convocation, par exemple).
- L'accès à la solidarité nationale dès l'inscription de la demande, pour ce qui concerne la couverture médicale et les aides d'urgence, puis dans des conditions non discriminatoires, après l'octroi de la protection internationale.
- Un effort particulier de formation linguistique, dans la (ou l'une des) langue(s) officielle(s) du pays d'accueil.
- L'accès à l'emploi, garanti trois mois au plus tard après le dépôt de la demande, y compris pendant la procédure éventuelle de recours contre une décision négative, afin d'éviter la multiplication des emplois clandestins qui, dans certaines régions agricoles ou dans certains secteurs économiques (restauration, BTP, logistique), tendent à se transformer en une forme de servitude moderne.

Dans toutes nos sociétés, un effort particulier doit en outre être fourni, tant en termes de communication que d'action des travailleurs sociaux, pour apaiser les craintes d'une partie de la population sur les différences culturelles et expliquer comment y faire face. Pour sauvegarder le droit d'asile, il faut aussi favoriser

son acceptation par nos concitoyens, ce qui suppose des efforts de la part des populations d'accueil, mais également une réorientation des politiques publiques d'insertion et de logement. Pour faciliter l'insertion des réfugiés, il serait opportun de prévoir des conditions d'accueil qui ne les regroupent pas dans des espaces de relégation.

L'accueil des demandeurs d'asile et le devenir de ceux qui obtiennent la protection internationale ne peuvent se limiter à une procédure administrative. Le rôle des acteurs sociaux est indispensable à la réussite du parcours de l'asile.

Cette nécessaire articulation entre travail social et travail administratif pêche dans beaucoup de pays européens, notamment en France. Sans chercher à savoir quels sont les raisons et les torts respectifs ou partagés, on constate que les associations humanitaires se méfient des pouvoirs publics, quand elles ne les considèrent pas avec hostilité, alors que les administrations et les forces de l'ordre les traitent avec dédain, voire mépris, les accusant même parfois de faire le jeu des passeurs.

Une vraie réforme du droit d'asile en Europe supposera de mettre fin au face-à-face hostile entre associations humanitaires et autorités publiques. Avoir des centres dotés de compétences multiples, s'appuyant sur des opérateurs efficaces en matière d'accès à l'emploi et d'insertion, serait un progrès significatif. Dans ce cadre, les mentalités devraient évoluer, notamment en France : pouvoirs publics et associations doivent apprendre à coopérer davantage en confiance ; les associations en faisant démonstration de leur compétence et de leur efficacité en matière d'assistance (y compris juridique, pour la constitution des dossiers et la préparation des recours éventuels, ce que certaines font déjà très bien) ; et les autorités publiques en sachant reconnaître ce travail et en rompant avec une culture trop souvent purement policière.

L'exemple allemand devrait de ce point de vue inspirer tous les États membres : dans ce pays, les centres d'accueil rassemblent travailleurs sociaux, forces de police et administrations, associations diverses, responsables du service public de l'emploi, etc. Dès lors, les efforts sont mieux coordonnés et l'action d'insertion plus rapide et plus efficace.

Un autre changement doit aussi s'imposer en ce qui concerne l'approche des demandeurs d'asile ou des réfugiés. Ceux-ci sont trop souvent considérés a priori comme des personnes en situation d'exclusion. Sans préjudice des besoins qui peuvent être les leurs en matière d'hébergement ou en matière alimentaire, rien ne justifie que l'on ne prête pas d'emblée une égale attention à leurs diplômes, qualifications, expériences ou aspirations, autant d'éléments qui pourront accélérer leur insertion et améliorer leur orientation.

3.2
LES RÉPONSES POSSIBLES À UN BLOCAGE DES NÉGOCIATIONS EUROPÉENNES : LA QUESTION D'UNE APPLICATION DIFFÉRENCIÉE

Proposition n° 11

Faire supporter par le budget européen l'essentiel des coûts de la politique du droit d'asile en Europe, en particulier la mise en place de centres d'accueil et de traitement d'urgence des personnes secourues en mer (voir *infra*, propositions n° 14 et suivantes), ainsi que les retours des déboutés.

Proposition n° 12
Pénaliser financièrement les États membres qui refusent de participer aux mécanismes de réallocation des dossiers à examiner ou de répartition des réfugiés.

Proposition n° 13
Si nécessaire, agir par la voie de coopérations renforcées ou de conventions *ad hoc* entre les États membres les plus volontaires.

Les mesures qui précèdent devraient être adoptées et mises en œuvre à vingt-sept, fût-ce en recourant à des votes à la majorité qualifiée pour lever les dernières objections. Rien n'interdit toutefois de prévoir une application différenciée de certaines obligations pour quelques États membres. Le droit de l'UE fournit de nombreux exemples de tels régimes dérogatoires, à titre temporaire ou pour une durée indéterminée, pour autant qu'ils soient proportionnés et qu'ils reposent sur des critères objectifs.

À titre d'exemple, on pourrait prévoir que les États membres qui n'ont qu'une expérience très limitée du droit d'asile et des capacités réduites d'accueil des réfugiés, voient leurs obligations allégées, en termes de participation à l'effort de réallocation des dossiers ou de réaffectation de réfugiés. Cependant, pour conserver le minimum de solidarité qui est le ferment de la construction de l'Union, de telles dérogations seraient subordonnées à deux conditions :

- qu'ils acceptent d'accueillir un nombre minimum de réfugiés, selon leurs règles et procédures nationales ;
- qu'ils assument, en contrepartie, des obligations financières allant au-delà de leur simple contribution au budget européen.

Dans ces conditions, aucun État membre ne pourra se soustraire totalement à l'exigence de solidarité européenne, qui figure expressément à l'article 67 du Traité de Lisbonne traitant des principes de la politique du droit d'asile et des migrations.

À défaut de trouver une majorité au sein des 27, il pourra être nécessaire de recourir à un mécanisme de « coopération renforcée », au sens de l'article 20 du Traité sur l'Union européenne (TUE), entre les États membres qui sont disposés à agir ensemble, voire, si l'on ne parvient pas à satisfaire aux conditions juridiques très strictes imposées par le TUE et le TFUE, à un traité spécifique conclu entre les pays intéressés, comme ce fut le cas, à l'origine, de la convention de Schengen.

Dans le cadre de cette dernière solution, qui serait nécessairement par défaut, il conviendrait de tirer les conséquences concrètes d'une telle action à quelques-uns, en ayant conscience de leur impact majeur sur la cohésion de l'Union.

- La première conséquence pèsera sur la libre circulation des personnes, en particulier à l'intérieur de l'espace Schengen. Ce dernier devra très probablement, si tous les États qui en font aujourd'hui partie ne rejoignent pas la « minorité agissante », distinguer un « Schengen Plus », permettant une réelle suppression des contrôles physiques aux frontières entre les États membres faisant partie du « noyau dur » de la politique européenne du droit d'asile, et un « Schengen Moins » pour ceux qui le refusent et auxquels on opposera une situation de « dérogation permanente » au bénéfice de la suppression des contrôles aux frontières. Quant à ceux qui se trouvent aujourd'hui à l'extérieur de Schengen, ils ne pourront espérer y entrer qu'en rejoignant les pays qui auront accepté de mettre en commun leurs politiques du droit d'asile et à condition, bien entendu, de remplir les autres conditions prévues pour en faire partie.

- Le second concernera la nécessaire solidarité qui doit exister entre États de l'UE. La question du principe de solidarité et de la conditionnalité devra être posée dans ce contexte : faut-il maintenir le bénéfice de transferts budgétaires massifs vers des États qui n'accepteraient pas de se plier aux règles de la Convention de Genève qui ont été intégrées dans l'acquis européen ?

Chaque pays de l'UE doit respecter scrupuleusement les règles édictées notamment par l'article 78 TFUE. Ce plein respect constitue évidemment une composante essentielle de l'état de droit qui doit s'imposer à tous les États membres. À ceux qui refusent tout, il conviendra évidemment de répondre que la solidarité n'est pas à géométrie variable et que tout manquement entraînera une forme ou une autre de conditionnalité des fonds européens (au-delà du mécanisme déjà existant qui permet d'imposer une amende à un État qui refuserait d'appliquer un arrêt de la Cour de justice européenne). L'important est de mettre le sujet dans le débat politique, y compris pour l'intégrer dans la définition des grandes orientations budgétaires, où le Parlement européen joue un rôle important. D'emblée, la budgétisation complète des dépenses liées à la création d'une politique européenne intégrée du droit d'asile impliquera que les récalcitrants supporteront quand même une partie significative des coûts. Mais il ne faudra pas hésiter à brandir une menace plus globale, expliquant que dans un cadre budgétaire européen qui demeurera toujours aussi contraint, les arbitrages entre ce type de dépenses, considérées comme prioritaires pour l'Union, et celles des fonds structurels, conduiront nécessairement à réduire ces derniers. L'histoire de l'UE, au cours des dernières décennies, a démontré la permanence de tels mécanismes de « marchandage », quand ce n'est pas de chantage. Les pays qui sont les plus récalcitrants à l'intégration européenne ne doivent pas bénéficier, de fait, du monopole de cette capacité de blocage.

3.3
LES MESURES D'URGENCE

« Notre mer qui n'es pas aux cieux,
à l'aube Tu es couleur de blé
au crépuscule du raisin des vendanges
nous T'avons semée de noyés plus que
n'importe quel âge de tempêtes. »

Prière Laïque.
Poème récité par Erri de Luca à la télévision italienne le 19 avril 2015[18]

Parvenir à ce système réellement européen de gestion du droit d'asile ne sera ni facile, ni rapide. Mais pour y parvenir, la création de l'ODAE, chargé de coordonner les autorités nationales et d'uniformiser progressivement leurs pratiques en matière de droit d'asile, donc doté de compétences d'harmonisation et d'un véritable pouvoir de sanction, ainsi que la mise en place d'un réseau d'autorités nationales réellement indépendantes des pressions politiques, sont les deux mesures à adopter prioritairement.

En outre, le démarrage d'une véritable « diplomatie européenne de la migration » doit figurer au nombre des décisions urgentes de l'Union et de ses États membres.

Surtout, dans l'immédiat, en attendant la mise en place de toutes les mesures énumérées plus haut (3.1), une réponse doit être apportée à la situation de crise que nous connaissons en Méditerranée depuis plusieurs années.

18 *Mare nostroche non seineicieliall'albasei colore delfrumento al tramontodell'uva di vendemmia, Ti abbiamoseminato di annegatipiù di qualunque età delle tempeste.*

Proposition n° 14
Créer, dans les pays de l'Union ayant une façade méditerranéenne, des centres européens d'accueil et de traitement (CEAT) où les demandes d'asile dessecourus en merseront traitées en moins d'un mois.

Le drame central de la migration vers l'Europe a en effet une géographie particulière depuis plusieurs années : la Méditerranée. Ce drame est d'abord humain, puisque, comme chacun le sait, plusieurs milliers de personnes ont péri depuis 2010 au large de Lesbos, de Malte ou de Lampedusa. Mais ce drame est devenu progressivement politique aussi, puisque les États européens ne cessent de se déchirer sur le sujet : les péripéties désolantes de l'Aquarius du printemps à l'automne 2018 ont illustré la capacité des États européens à se désunir sur cette question et même, pour certains d'entre eux, à trahir leurs devoirs humanitaires, à prendre des innocents en otages de chantages diplomatiques et à faire fond sur ces situations pour alimenter un populisme anti-européen de bien mauvais augure. S'il y a une urgence, à la fois humanitaire et politique, c'est donc en Méditerranée qu'elle se situe. C'est pourquoi nous croyons nécessaire de formuler ici une proposition cohérente avec cette situation particulière.

Afin de trouver une issue à la fois digne et efficace à ces difficultés, nous proposons de faire jouer une double solidarité : entre les pays européens de la façade méditerranéenne, d'une part, et entre ces pays et les autres États membres de l'Union, d'autre part. Le tout avec le soutien matériel, logistique et financier de l'UE. L'idée générale est simple : les pays européens de la façade méditerranéenne se partageraient la charge d'accueillir sur leur sol les demandeurs d'asile secourus en Méditerranée

sous le contrôle de l'autorité européenne de régulation (l'ODAE) veillant à l'équité de la répartition entre les uns et les autres. Les pays méditerranéens de l'Union ne seraient toutefois pas laissés seuls face aux conséquences de cet accueil car l'examen des demandes d'asile ainsi que l'accueil de ceux qui se verraient octroyer, au final, la protection internationale, seraient partagés avec l'ensemble des autres États membres. Cette division européenne du travail organisée par ce nouveau régime de solidarité ne s'appliquerait, pendant toute la situation d'urgence humanitaire que nous connaissons, qu'aux migrants secourus en Méditerranée et pourrait être expérimentée à l'échelle infra-régionale d'une des trois grandes routes maritimes dans cet espace.

Pour donner corps à cette idée, nous proposons que des Centres européens d'accueil et de traitement (CEAT) des demandes d'asile soient installés sur les côtes de pays de l'UE ayant une façade sur la mer Méditerranée comprise dans un sens très extensif, c'est-à-dire incluant la mer Égée et la mer Noire (Espagne, France, Italie, Grèce, Malte, Chypre, Bulgarie). Ces centres, pris en charge financièrement par l'UE, seront spécifiquement dédiés à l'accueil des candidats à l'asile qui franchissent les frontières par voie maritime et sont secourus en mer dans les eaux territoriales des États membres ou dans les eaux internationales voisines. Ils recevront la qualification de « lieux sûrs » vers lesquels, conformément au droit de la mer, les garde-côtes nationaux, les agents de Frontex, aussi bien que les navires d'ONG ou les bateaux privés seront invités à orienter les personnes secourues qui souhaitent déposer une demande d'asile au sein de l'UE. Des personnes également secourues en mer mais débarquées dans un autre port pourront également y être transférées avec leur consentement, sur la proposition des autorités nationales compétentes.

En cas de surcharge manifeste d'un de ces centres, l'ODAE pourra décider, le cas échéant après l'accueil des bateaux dans le port sûr le plus proche ou bien tandis que le bateau se trouve encore en mer avec l'accord du capitaine concerné, de l'orientation des demandeurs d'asile dans un CEAT plutôt que dans un autre, de manière à répartir le plus équitablement possible cette charge.

Proposition n° 15
En attendant l'abrogation définitive de la clause du "pays de première entrée", prévoir que les personnes accueillies dans les CEAT pourront solliciter l'asile dans l'État membre de leur choix, sous réserve d'éventuelles péréquations (voir *supra* propositions 4 et 5).

La fonction principale des CEAT sera d'accueillir[19] dignement les personnes secourues en mer, et d'instruire et traiter les demandes de protection internationale, dans un délai que l'on s'efforcera de réduire à un maximum de 30 jours, hors recours éventuel. L'instruction de la demande et la décision finale seront confiées aux autorités nationales des États membres (dont celle du pays d'accueil du CEAT) qui ouvriront des bureaux au sein de ces centres et y dépêcheront des agents, chargés de procéder à l'instruction des dossiers, mais également d'aider à l'insertion et de faciliter l'accès à l'emploi de ceux qui obtiendront le statut de réfugié, ainsi que des interprètes. Ainsi, le système n'impliquera aucun abandon de souveraineté de la part des États membres. Il importera en revanche, comme on l'a dit, que ces autorités nationales soient indépendantes (voir *supra*, 3.1.5) pour s'assurer qu'elles ne seront pas sous l'emprise de décisions de nature politique dans l'exécution de leur mission.

19 Les CEAT ne gèreraient que des flux entrants et pas le « stock ».

La répartition des demandeurs d'asile entre les différents bureaux des autorités nationales installées ou représentées à l'intérieur d'un même CEAT, se fera d'abord sur la base de la préférence exprimée par les demandeurs d'asile. Mais elle pourra être corrigée par l'ODAE, en cas de surcharge d'un ou plusieurs bureaux. Au total, le régulateur européen aura la capacité de « dispatcher » les arrivants entre les CEAT, puis – à l'intérieur de chaque CEAT – de répartir les candidats entre les autorités nationales, en cas de déséquilibre manifeste, que ce soit sur la demande des États d'accueil du CEAT ou des autorités nationales dont dépendent les bureaux.

De manière à simplifier le dispositif, plusieurs aménagements seront mis en place :

a) Certaines autorités nationales pourront, dans le cadre d'accords bilatéraux d'assistance mutuelle et de coopération, déléguer à d'autres leur représentation dans les CEAT. Les autorités délégataires agiront alors au nom et pour le compte des délégantes. De tels accords, fondés sur la confiance mutuelle, rendus possibles par l'édiction de lignes directrices européennes sur les critères à appliquer, devront être encouragés, pour permettre de limiter le nombre d'autorités présentes (et donc de guichets) dans un même CEAT.

b) Les autorités nationales qui, alors qu'elles y auront été invitées, ne dépêcheront sur place aucun de leurs agents seront réputées accepter que les procédures soient gérées, en leur nom et pour leur compte, par l'autorité nationale sur le territoire duquel est installé le CEAT et à accepter les affectations qui en découleraient, après péréquation éventuelle, s'agissant de la répartition des réfugiés.

c) Des procédures dématérialisées seront développées : en France, l'OFPRA pratique déjà les entretiens en visioconférence, et la CNDA les "vidéo-audiences".

d) Le travail des associations habilitées sera facilité : ces associations pourront notamment intervenir au sein des CEAT pour informer les demandeurs d'asile, aider à rédiger des "récits de vie", voire préparer des recours contre les décisions négatives (ce qui se fait à l'étranger, notamment en Allemagne). Contrairement à ceux qui se défient du monde associatif dans ces matières, craignant un accroissement des coûts et une multiplication des procédures, nous pensons que des associations choisies pour leurs compétences juridiques ou techniques (comme la Cimade en France) aideraient au contraire à l'efficacité globale du système.

Ces centres ne seront pas « fermés » : il ne s'agira pas, en ce sens, de centres de rétention, encore moins d'internement. Mais les demandeurs d'asile ne pourront profiter à la fois des délais de procédure resserrés et de leurs conditions d'accueil qu'à la condition de s'engager à y demeurer en permanence jusqu'à la fin de la procédure. Les candidats à l'asile y seront donc sédentarisés jusqu'à ce que l'examen de leur dossier soit complet, avec interdiction de formuler une autre demande devant une autre autorité, au sein de l'UE. On pourra ainsi espérer « fixer » ces populations, le temps de l'examen et de la décision, et faciliter le suivi des individus concernés, en conséquence des mesures d'enregistrement mises en œuvre à cette occasion.

> ***Option alternative :***
>
> *Une autre option aurait pu être envisagée : celle de centres fermés ayant la faculté de retenir les demandeurs d'asile pour une durée de 30 à 40 jours. Cette option permettrait d'éviter "l'évaporation" d'une partie du public concerné et de contenir la constitution de mouvements secondaires incontrôlables. Elle pourrait en*

outre rencontrer les faveurs d'une opinion publique désireuse de contrôles plus étroits. Mais elle soulève au moins deux difficultés majeures. Tout d'abord, une rétention aussi longue de personnes n'ayant commis aucun délit et n'ayant fait l'objet d'aucune mesure d'éloignement du territoire, même autorisée par une directive ou un règlement européen, risquerait d'être désapprouvée par la Cour européenne des droits de l'homme. Ensuite, un délai de 30 à 40 jours de rétention est à la fois très long du point de vue des libertés publiques, et certainement trop court pour couvrir une éventuelle procédure d'appel suite à une décision négative. Ce délai ne pourrait donc couvrir que la procédure de première instance. Comme il ne saurait être question de priver les personnes de leur droit de recours, elles pourraient, passés les 30 à 40 jours, se maintenir sur le territoire, mais libres de leurs mouvements, le temps de voir leur recours examiné. Cette situation vaudrait en particulier dans les pays comme la France où le recours en la matière a un caractère suspensif. Le risque de dispersion que l'on cherchait à empêcher ne serait que différé. C'est pourquoi nous privilégions une méthode plus incitatrice.

Proposition n° 16
Ouvrir dans chaque CEAT des bureaux des différentes autorités nationales, afin d'instruire les demandes d'asile des personnes présentes et d'assurer le transfert des bénéficiaires de protection vers le pays de l'Union qui la leur aura accordée.

Ce fonctionnement pourrait être mis en œuvre rapidement, sans nécessiter une modification du règlement de Dublin, puisque son article 17 prévoit déjà une possibilité de dérogation[20]. Il suffirait de faire acter que cette dérogation est applicable aux personnes déposant leur demande d'asile dans un CEAT. Ceux qui quitteraient le CEAT en cours d'instruction et rompraient leur engagement, ne pourraient plus bénéficier des avantages en termes d'accueil et de procédures accélérées que proposent ces centres. Ils ne seraient pas, pour autant, exclus de la faculté de solliciter une demande d'asile par les voies ordinaires, mais une telle demande relèverait de l'autorité nationale d'implantation du CEAT, considérée alors comme « pays de première entrée ». Le nombre de personnes concernées, c'est-à-dire celles qui se seraient enfuies d'un CEAT pour déposer une demande selon la procédure normale, ne devrait pas être très élevé. En effet, ceux qui s'enfuiront seront très probablement ceux qui ne croient guère en leurs chances d'obtenir une protection internationale et que l'on voit mal déposer leur « nouvelle » demande auprès de l'autorité locale qui gère le CEAT. *In fine*, cela ne devrait générer qu'un faible nombre de « dublinés »[21]. En revanche, le signalement de leur départ auprès des autorités de police permettra de mettre en œuvre des mesures éventuelles d'éloignement.

---

20 *« Par dérogation à l'article 3, paragraphe 1, chaque État membre peut décider d'examiner une demande de protection internationale qui lui est présentée par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères fixés dans le présent règlement. / L'État membre qui décide d'examiner une demande de protection internationale en vertu du présent paragraphe devient l'État membre responsable et assume les obligations qui sont liées à cette responsabilité ».*

21 Les "dublinés" sont les demandeurs d'asile dans un pays membre de l'UE qui, étant entrées dans l'UE via un autre pays, y sont renvoyés. C'est ce renvoi qui serait rendu inutile dans le cas des demandeurs d'asile dans un CEAT.

Lorsque la demande d'asile aura été examinée, le demandeur pourra faire appel de la décision défavorable qui lui aura été éventuellement opposée ou encore déposer une demande de séjour sur un autre motif (dans ce dernier cas, l'exécution de l'obligation de quitter le territoire qui aura pu lui être signifiée pourra être différée, mais seulement à l'initiative de l'administration compétente). Les juges compétents en cas d'appel des décisions rendues par les bureaux nationaux seront ceux de l'autorité qui a refusé l'asile et non ceux du pays d'accueil du CEAT. Le demandeur d'asile faisant appel s'engagera à nouveau à demeurer de façon permanente à l'intérieur du centre s'il souhaite voir son recours aboutir dans un délai que l'on s'efforcera de réduire à un maximum de 6 semaines supplémentaires, et s'il souhaite bénéficier du report d'exécution d'une décision éventuelle d'éloignement.

Les décisions négatives d'un bureau (pour peu qu'elles soient confirmées en appel, s'il y a lieu) seront immédiatement reconnues comme telles par l'ensemble des autres agences nationales (pas de double ou de triple examen possible, conformément au règlement de Dublin sur ce point), et intégrées dans un fichier européen à la disposition de tous les États membres, de manière à éviter l'*asylum shopping*. Le principe régissant les relations entre les États membres concernant les décisions en matière d'asile restera donc asymétrique : « Chacun dit oui pour lui-même, mais non pour tout le monde » (modulo la clause discrétionnaire des États). On pourrait cependant, dans un futur que nous souhaitons prochain, associer à l'octroi de la protection des réfugiés un droit de circulation, de séjour et d'établissement dans l'ensemble de l'UE, mais déconnecté des droits sociaux spécifiques accordés aux bénéficiaires du droit d'asile par le pays d'octroi (voir *supra* 3.1.7).

Dans le même temps, ces centres rempliront aussi d'autres fonctions. L'idée est en effet d'en faire des structures polyvalentes, destinées à faciliter l'insertion des réfugiés :

a) Les arrivants y feront l'objet d'un contrôle de sécurité préalable (terrorisme, trafics, etc.) par des agents spécialisés en la matière (a priori des agents de l'État membre qui accueille le CEAT, éventuellement en présence d'un agent Frontex, avec une obligation de mutualisation des informations ainsi collectées) avant toute autre procédure. Ils pourront également être entendus sur les moyens de leur voyage (de manière à collecter des informations sur les réseaux de passeurs).

b) Un examen médical y sera réalisé et des soins prodigués, d'abord dans l'intérêt des migrants dont la situation sanitaire, au terme de périples éprouvants, est parfois calamiteuse, mais aussi dans l'intérêt des communautés d'accueil (mesures de prophylaxie, vaccination, etc.).

c) Les personnes accueillies, avant même que soit connue l'issue de la procédure engagée, pourront faire connaître, à des travailleurs sociaux habilités ou à des agents publics compétents, leurs expériences et qualifications professionnelles, de manière à préparer leur processus d'insertion futur, aussitôt qu'ils bénéficieront d'une liberté d'accès à l'emploi.

Pour ces différentes raisons, les CEAT devront pouvoir abriter et coordonner une grande diversité d'intervenants, à la manière de ce que l'on observe dans les centres d'accueil allemands.

Les États membres non méditerranéens qui refuseront de participer à l'activité des CEAT n'y seront pas nécessairement contraints, mais devront impérativement :

a) accepter d'accueillir, à concurrence de 20% de la part qui aurait dû être la leur en vertu de la clé de répartition générale[22], tous les réfugiés qui seront admis par l'autorité nationale compétente ou "réalloués" par le régulateur européen, et qui auront en outre exprimé le désir de s'installer dans ce pays ;

b) assumer d'importantes contreparties matérielles et financières, conformément à un principe de « responsabilité commune différenciée », de manière à ce qu'aucun État membre ne puisse se soustraire totalement à l'exigence de solidarité propre au projet européen. Ces contreparties matérielles et financières devront être d'une valeur égale aux coûts d'accueil moyens des réfugiés que le pays n'accueillera pas, majorée d'un facteur 2 en guise de pénalité et de contribution additionnelle au bon fonctionnement de la solidarité européenne.

La mise en place des CEAT permettra également une gestion commune de la situation des déboutés. Les déboutés qui n'auront pas voulu faire appel ou qui auront épuisé les voies légales d'entrée sur le territoire européen, devront être renvoyés dans leur pays d'origine. Il faudra alors y demander leur réadmission. Pour toutes les personnes qui auront été déboutées dans un CEAT, c'est l'UE qui prendra contact avec les États d'origine pour demander et organiser la réadmission, conformément à l'organisation décrite plus haut (3.1.3 et 3.1.4).

Certains déboutés, non réadmis dans leur pays d'origine, resteront sur le territoire de l'UE, comme c'est déjà le cas

22 Clé de répartition dont les composantes pourront être la population, le PIB par habitant et le taux de chômage (par exemple, 45% / 45% / 15%).

aujourd'hui[23]. Il ne peut être envisagé de les retenir dans des « camps d'internement » sur le sol de l'UE qui se trouveraient en infraction avec la législation de nombreux États membres. Il restera donc toujours un risque, pour les États ayant accueilli des CEAT, de voir ainsi circuler sur leur territoire des déboutés du droit d'asile destinés pour l'essentiel à devenir des étrangers en situation irrégulière.

Mais ce risque sera très certainement inférieur à la situation actuelle, pour plusieurs raisons :

a) l'orientation initiale des demandeurs selon un principe d'équité quantitative entre les États méditerranéens aura permis de diluer ce risque entre plusieurs destinations au titre de la solidarité euro-méditerranéenne ;

b) les actions en amont qui pourront être mises en place (voir *supra* 3.1.6) permettront de réduire les flux entrants sans recourir aux « accords de stockage » que nous avons dénoncés (voir *supra* partie 2) ;

c) les capacités d'accueil des CEAT seront de fait plafonnées, de sorte que chaque État membre méditerranéen pourra évaluer à l'avance la nature de ce « risque ». Il faut en outre rappeler que, du fait des mouvements secondaires à l'échelle de l'UE, ce risque existe déjà (la France qui ne reçoit aucun flux direct de secourus en mer, connaît en revanche le phénomène des « mouvements secondaires », notamment en provenance de l'Italie ou de l'Allemagne).

---

23 Chaque État membre conservera la possibilité d'accorder l'asile à certains d'entre eux de façon discrétionnaire, sur le fondement de ses règles internes, par exemple le « droit d'asile constitutionnel » en France (cf. décision n° 93-325 du Conseil constitutionnel du 13 août 1993, concernant la loi dite « Pasqua » et avis du Conseil d'État n° 394206 du 15 février 2018, concernant la loi dite « Collomb »).

Nous sommes conscients que, déployé à grande échelle et à court terme, ce dispositif soulèverait des difficultés matérielles, pratiques et logistiques importantes. C'est pourquoi nous suggérons de l'expérimenter pour commencer de façon plus localisée, soit en ouvrant quelques CEAT sur chacune des trois grandes routes maritimes méditerranéennes et en plafonnant la capacité totale du dispositif à 20 000 demandes par an, soit en le déployant à l'échelle infrarégionale de la route dite « Méditerranée centrale » (vers Malte et l'Italie, principalement).

Dans ce dernier cas, l'Espagne, la France, l'Italie et Malte seraient sollicitées pour accueillir sur leur sol au minimum un CEAT chacune, financé par l'UE. Cette solidarité euro-méditerranéenne dans l'accueil des demandeurs d'asile se doublerait, comme on l'a dit, d'une solidarité avec les autres États membres dans l'examen des demandes et la répartition des réfugiés acceptés, chaque CEAT accueillant au minimum une dizaine de bureaux nationaux (ou multinationaux en cas d'accords entre des États membres).

À supposer que chaque CEAT dispose de 300 places (soit un peu plus de 100 000 nuitées par an) et que la durée moyenne de séjour soit de 25 jours pour le traitement de chaque demande, et de 42 jours supplémentaires (six semaines) pour ceux qui font appel (en comptant sur un taux d'admission initial de 35 % et un taux d'appel de 50%), chaque CEAT pourrait accueillir et traiter près de 2 700 dossiers par an. Avec un minimum de 4 CEAT installés dans les 4 pays visés, on pourrait traiter un flux d'environ 11 000 demandeurs d'asile. Si le système s'avère convaincant, il pourrait rapidement monter en charge ensuite. Chacune de ces variables peut naturellement être ajustée dans un sens ou dans l'autre : flux entrants (nombre de personnes consentantes), durée de séjour (nombre de personnes sortant

avant la fin d'une procédure, efficacité du traitement…), capacités d'accueil de chaque centre, taux d'admission, etc. Mais, dans l'ensemble, une expérimentation régionale à hauteur d'un contingent de 10 000 demandeurs d'asile paraît tout à fait réalisable à brève échéance.

À ce stade, cependant, les détails de déploiement importent moins que la mise en place d'un nouveau régime de solidarité entre les Européens. Un régime qui n'accable pas les pays de « première ligne » de toutes les charges, mais qui ne les déresponsabilise pas non plus. Un régime qui sollicite la participation active des pays de « deuxième ligne », mais qui leur permet de n'accueillir que des réfugiés reconnus comme tels. Un régime qui permet de couper court aux aberrations du système de Dublin sans nécessiter à court terme un nouveau règlement. Un régime, enfin, qui laisse aux pays récalcitrants la possibilité de se mettre en retrait, mais au prix d'une participation minimum et d'une contribution financière conséquente.

Annexe 1 : glossaire

ASILE

L'asile est la protection juridique accordée par un État d'accueil à une personne qui recherche une protection en raison de craintes d'être persécutée ou exposée à une menace dans son pays. La personne qui bénéficie du droit d'asile a alors le statut de réfugié.

RÉFUGIÉ

Au sens de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 (article 1A2) un réfugié est une personne qui se trouve hors du pays dont elle a la nationalité ou dans lequel elle a sa résidence habituelle ; qui craint avec raison d'être persécutée du fait de son appartenance communautaire, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, et qui ne veut se réclamer de la protection de ce pays ou y retourner du fait de ladite crainte.

Selon les termes du préambule de la Constitution, le statut de réfugié est reconnu *« à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté »*.

Enfin, toute personne sur laquelle le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) exerce son mandat est considérée comme réfugié.

En France, le statut de réfugié est accordé par l'OFPRA sur le fondement de l'une de ces définitions.

Les personnes reconnues réfugiées sont placées sous la protection juridique et administrative de l'OFPRA et bénéficient d'une carte de résident valable dix ans.

DEMANDEURS D'ASILE

Personnes essayant d'obtenir le statut de réfugié.

PROTECTION INTERNATIONALE

La protection internationale est la protection accordée par un État à un demandeur d'asile du fait de l'octroi du statut international des réfugiés ou de la protection subsidiaire.

PROTECTION SUBSIDIAIRE

La protection subsidiaire peut être accordée à toute personne qui ne remplit pas les conditions d'octroi du statut de réfugié mais qui établit qu'elle est exposée :

- à la peine de mort ou à une exécution,
- à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants,
- à une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence résultant d'une situation de conflit armé interne ou international, qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle.

Le terme « subsidiaire » signifie que la demande d'asile est d'abord examinée au regard des critères d'admission au statut de réfugié.

Une carte de séjour temporaire d'une durée d'un an renouvelable est délivrée à l'étranger qui a obtenu le bénéfice de la protection subsidiaire.

RÉINSTALLATION

Les réfugiés sont identifiés par le HCR comme ayant besoin de réinstallation lorsqu'ils sont soumis à un risque dans leur pays de refuge, qu'ils ont des besoins particuliers ou qu'ils sont vulnérables. La réinstallation consiste donc en un transfert vers un autre pays de refuge.

RELOCALISATION

La relocalisation est le transfert de personnes ayant demandé, ou bénéficiant déjà, d'une protection internationale d'un État membre de l'UE vers un autre État membre qui leur accordera une protection similaire.

Annexe 2 : évaluation du coût des propositions du rapport

Mesures proposées	Mesures ayant un coût pour les États membres	Mesures ayant un coût pour le budget de l'UE
Transformation des agences européennes de l'asile en autorités indépendantes	X	
Mise en place de l'ODAE		X
Mise en place d'une chambre supplémentaire au sein du Tribunal de l'UE		X
Renforcement des services des consulats et ambassades dans les pays de transit, pour commencer l'instruction des demandes d'asile	X	
Réduction des délais de traitement des demandes d'asile	X	
Accès à la solidarité nationale dès l'instruction de la demande	XX	
Accroître l'offre de formation linguistique	XX	
Mise en place des CEAT	X	XX
Renforcer l'efficacité du renvoi des déboutés		XX

1. TRANSFORMATION DES AGENCES EUROPÉENNES DE L'ASILE EN AUTORITÉS INDÉPENDANTES

Les autorités administratives indépendantes interviennent dans une grande variété de domaines, à des fins principales de préservation de certaines libertés et de régulation de secteurs économiques. Outre des ressources budgétaires d'une ampleur variable, ces autorités bénéficient d'une autonomie de gestion assez large. Les rémunérations et le type de recrutement (fonctionnaires dans un statut d'activité adapté ou contractuel) ne sont pas encadrés.

En 2017, d'après la cour des comptes, les 26 AAI existant en France ont perçu un budget de 230,17 M€ en 2017, soit un coût moyen de 8,8 M€. Le plafond d'emploi s'élevait à 3 267 équivalents temps plein travaillé pour ces institutions.

L'OFPRA est aujourd'hui un établissement public administratif sur lequel le ministère de l'Intérieur exerce la tutelle administrative et financière, autrement dit un « opérateur ». Son budget était de 287,5 M€ en 2017, en forte augmentation en 2018 puisqu'il se porte cette année à 392,2 M€. Plus des trois quarts de ce montant correspondent aux dépenses de transfert versées à l'OFII afin de couvrir les frais de gestion de l'allocation des demandeurs d'asile. Les subventions pour charges de service public, qui correspondent au budget *stricto sensu* de l'institution, s'élèvent à 69,9 M€ pour 2018. 690 agents travaillent à l'OFPRA.

- *A priori*, la transformation en autorité administrative indépendante ne devrait pas engendrer de surcoût pour l'OFPRA, dont les ressources sont déjà largement autonomisées.

- Il est en revanche possible qu'elle induise un surcoût non négligeable pour les États membres dans lesquels le traitement des demandes d'asile est effectué par des services ministériels. Celui-ci dépendra largement du statut des fonctionnaires dans l'État en question (capacité à redéployer efficacement les agents malgré leur statut ou non).

- Par ailleurs, on constate que le statut des AAI peut engendrer un surcoût du fait de la réduction des moyens offerts aux responsables de programme en matière de fongibilité et de la plus grande liberté d'action offerte à ces dirigeants, en matière de rémunération notamment. Il peut néanmoins être contenu si des mesures appropriées sont mises en place.

2. MISE EN PLACE DE L'ODAE

L'ODAE devra comprendre un minimum d'une centaine d'agents (à court terme) pour accomplir les missions qui lui sont confiées. Avec un coût annuel évalué à 52 K€ par agent, la mise en place de l'agence devrait coûter au moins 5,2 M€.

Le coût de la mise en place de l'ODAE peut également être évalué à partir du coût de la création d'agences similaires. Créé au début des années 1990, le budget d'Europol s'élevait par exemple à 360 millions de francs au début des années 2000, soit environ 60 M€.

Il est probable qu'en comptant les frais de gestion informatique, les frais de fonctionnement, l'installation éventuelle d'officiers de liaison, les frais de mission à l'étranger, le budget de l'ODAE atteigne un montant compris entre 20 et 40 M€ par an (ce qui resterait inférieur au budget des autorités nationales d'un État membre comme la France).

3. MISE EN PLACE D'UNE CHAMBRE SUPPLÉMENTAIRE AU SEIN DU TRIBUNAL DE L'UNION EUROPÉENNE

Il est proposé de mettre en place une chambre supplémentaire au sein du TUE (tribunal de l'UE), qui serait chargée de l'examen des recours en cassation contre les décisions juridictionnelles relatives aux demandes d'asile.

Environ 1,8 % des décisions de la CNDA font l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État, qui examine environ 800 affaires par an. En appliquant un facteur 8 à ce chiffre, on peut estimer le montant d'affaires qui seront examinées par cette chambre spécialisée à 6 400 pour toute l'Union européenne.

Par comparaison, le tribunal de la fonction publique européenne traitait 150 affaires par an et était constitué de 7 juges. On peut considérer que les pourvois en cassation contre les décisions des autorités nationales chargées de l'examen des demandes d'asile relèveront davantage du contentieux de masse, et que les juges européens chargés de leur examen pourront en traiter trois fois plus.

Il sera donc nécessaire de recruter une centaine de juges et une vingtaine de personnels d'appui pour assurer le suivi de ces contentieux. En estimant à 80 K€ le salaire des juges de cette nouvelle chambre spécialisée du TUE, on évalue donc à 1,2 M€ son coût annuel (800 K€ de salaires pour les juges et 400 K€ de frais de fonctionnement et de salaires des personnels d'appui).

4. RENFORCEMENT DES SERVICES DES CONSULATS ET DES AMBASSADES DANS LES PAYS DE TRANSIT

Un agent des services consulaires traite en moyenne 2 000 à 10 000 demandes de visa par an. Un agent de l'OFPRA instruit en moyenne 166 demandes d'asile par an.

On peut considérer qu'en dehors de la période de crise de 2015, on observe environ 150 000 franchissements illégaux des frontières européennes. Environ 30 % pourraient probablement être évitées par une prise en charge des demandes d'asile dans les ambassades ou services consulaires des États membres. L'objectif serait donc de traiter 45 000 demandes dans les ambassades européennes situées notamment en Tunisie, Algérie, Maroc, Egypte, Jordanie, Liban, Turquie, et éventuellement dans les Balkans.

Si les vingt-sept pays de l'UE participaient à cette politique, chaque réseau diplomatique et consulaire devrait traiter 1 666 demandes par an, ce qui correspond au recrutement de 10 « attachés asile » par État membre.

En ce qui concerne le système français, le coût d'un ETP de catégorie A ou A+ dans les ambassades du pourtour méditerranéen est d'environ 90 K€ par an, avec de fortes variations en fonction des grilles de rémunération appliquées par le Quai d'Orsay et de la situation familiale des agents.

Cette mesure coûterait environ 1 M€ par État membre dans le cas d'un partage parfaitement équitable des demandes. Ceci étant illusoire, on peut retenir un chiffre proche de 27 M€ pour l'ensemble de l'UE, les modalités de financement de ce surcoût devant faire l'objet de discussions.

5. RÉDUCTION DES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES DEMANDES D'ASILE

En 2017, le délai de traitement des demandes est largement supérieur à la cible, puisqu'il s'élève à 449 jours en procédure normale (soit 209 jours de plus que la cible) et à 228 jours en procédure accélérée.

L'OFPRA a obtenu en 2018 15 ETP et 6,8 % de budget supplémentaire – soit 4,26 M€ de plus – pour ramener à zéro son stock de dossiers de plus de deux mois (donc 240 jours de traitement au total dans certains cas, avec recours auprès de la CNDA).

Si ces moyens supplémentaires n'étaient pas suffisants pour réduire les délais compte tenu du maintien du caractère soutenu de la demande, il faudrait envisager une nouvelle augmentation du budget de l'OFPRA dans les années à venir, d'un montant équivalent à la hausse enregistrée en 2018, soit environ 4 M€.

6. CRÉER UN SOCLE MINIMUM DE DROITS POUR LES RÉFUGIÉS

AMÉLIORER L'ACCÈS À L'OFFRE DE FORMATION LINGUISTIQUE

Le contrat d'intégration républicaine comprend actuellement trois parcours distincts de 50, 100 ou 200 heures de formation délivrées gratuitement aux étrangers ne parlant pas le français lors de leur arrivée sur le territoire national. Le coût d'une heure de formation est évalué à 15 €[24].

Sachant qu'on compte environ 100 000 demandeurs d'asile en France en 2017, et que l'on peut considérer, en appliquant les

24 Source : Rapport n° 660 de M. Roger Karoutchi, "Migrants : les échecs de l'apprentissage du français et des valeurs civiques", fait au nom de la commission des finances du Sénat et déposé le 19 juillet 2017.. Le coût des formations linguistiques des signataires du contrat d'intégration républicaine s'échelonnent entre 500 et 3000 €. La somme de 3000 € correspond au coût de la formation proposée en Guyane.

pourcentages observés pour les signataires des contrats d'intégration républicaine, qu'environ 56 % d'entre eux ne maîtrisent pas le français à leur arrivée sur le territoire, la population-cible représente environ 56 000 individus en 2017. Sachant qu'aujourd'hui les cours de français ne sont dispensés aux réfugiés qu'une fois leur demande acceptée, il s'agirait de créer intégralement une nouvelle offre.

Un forfait d'une cinquantaine d'heures, avec un suivi personnalisé et du matériel, s'élèverait à environ 750 euros par demandeur. Le coût de cette formation pour l'ensemble des demandeurs s'élèverait à 42 M€ environ.

ACCÈS À L'OFFRE DE SOIN DÈS L'INSTRUCTION DE LA DEMANDE

Un bilan de santé, d'un coût moyen de 40 €, est déjà dispensé par l'OFII à tous les étrangers arrivant sur le territoire français. Il est de plus prévu que tous les demandeurs d'asile aient droit à la PUMA et la CMU-C dès le dépôt de la demande sur présentation d'une convocation. En pratique, les demandeurs d'asile qui n'ont pas été admis au séjour (ceux en procédure Dublin, avant leur transfert, par exemple) ne peuvent pas accéder à la CMU-C.

Nous proposons d'élargir le bénéfice de la CMU-C aux demandeurs d'asile dublinés.

En 2017, 41 500 demandeurs d'asile ont été placés en procédure Dublin, dont 5 500 mineurs (qui bénéficient donc déjà d'une couverture médicale intégrale). La population cible représente donc environ 40 000 personnes par an, pour une durée d'au moins 6 mois (délais de transfert vers le pays responsable de l'examen de la demande).

En 2015, les recettes du fonds CMU-C s'élevaient à 2,46 Md€ pour 5,5 millions de bénéficiaires. Le coût moyen s'établit donc à 447 € par bénéficiaire pour une année entière, soit 223,5 € pour 6 mois.

L'ouverture de la CMU-C aux demandeurs d'asile en procédure Dublin coûterait environ 8,94 M€.

Il pourrait également être envisagé la création d'un « forfait accès aux soins » d'une valeur de 100€, pour les demandeurs d'asile qui viennent de déposer leur demande et qui ont des difficultés à obtenir effectivement le bénéfice des soins auxquels ils ont droit. Ce forfait permettrait, par exemple, de financer des aides à la réalisation des démarches et éventuellement des frais d'interprétariat.

Le coût de cette mesure s'élèverait à 10 M€.

7. METTRE EN PLACE LES CEAT

Rappel :

Il est envisagé de mettre en place 4 CEAT de 300 places dans 4 pays de l'UE. Les effectifs des CEAT devront notamment comprendre des agents chargés d'assurer la sécurité du centre (éventuellement des agents Frontex), des assistants sociaux et des médecins, des interprètes en nombre suffisant, des officiers de protection de chacun des pays de l'Union, regroupés en bureaux nationaux.

Afin de garantir des conditions d'accueil optimal, le coût de la nuitée dans un CEAT devra être sensiblement supérieur à celui de la nuitée dans un centre d'accueil des demandeurs d'asile. Celui-ci étant s'élevant à 18,9 € (en France), on peut envisager un surcoût de 30 % ce qui porterait la nuitée à 25 € par demandeur environ (comprenant l'hébergement, l'entretien de celui-ci, la nourriture, la mise à disposition de vêtements, etc.). Sachant que 100 000 nuitées par CEAT sont prévues, les frais de fonctionnement s'élèveront à 2,5 M€ par an par CEAT.

Les coûts d'interprétariat et de prise en charge sanitaire peuvent être évalués à partir des coûts observés pour les CRA (qui devront être doublés car le nombre de places est limité à 140).

• Pour un CRA, les frais d'interprétariat s'élève à 95 384 € par an. Pour un CEAT, ils devront donc s'élèvent à environ 200 000 € par an.

• Pour un CRA, les frais d'accompagnement social et sanitaire s'élèvent à 311 539 €. Pour un CEAT, ils devront donc s'élever à environ 600 000 € par an.

Enfin, chaque CEAT aura à traiter 2 700 demandes d'asile par an. Sachant qu'un officier de protection en traite en moyenne 166 par an, il faudrait au moins 16 agents des autorités nationales détachées dans chaque CEAT. Sachant qu'il serait préférable que chaque État membre soit représenté, on peut considérer que ce chiffre représente un « équivalent temps plein travaillé », et pas le nombre d'officiers travaillant effectivement dans les CEAT. En évaluant son salaire à 20 K€ par an, avec une majoration à 30 k€ par an pour cause d'éloignement géographique, on arrive à un surcoût de 320 000 € par CEAT.

Des frais spécifiques de protection et de gardiennage sont à prévoir, qui pourraient engendrer un surcoût de 100 000 €.

Le coût de la construction d'un centre d'hébergement d'urgence s'élève à environ 2 M€ pour 30 personnes (exemple de la construction du centre « Alba », en Corse). La construction d'un CEAT destiné à l'accueil de 300 réfugiés devrait donc avoisiner les 20 M€. Le bâti existant pourra bien entendu être utilisé, mais il est fort probable que cela réduise assez peu les frais à engager, tant les besoins relatifs au CEAT seront spécifiques.

Une assistance à maîtrise d'ouvrage devra par ailleurs être engagée pour définir dans les meilleurs délais un cahier des charges des CEAT, approuvé par la commission européenne et transmis aux États membres.

Au total, les frais de construction des 4 CEAT s'élèveront à environ 80 M€. Les frais de fonctionnement annuel de ces centres avoisineront 4 M€.

8. RENFORCER L'EFFICACITÉ DU RENVOI DES DÉBOUTÉS

Il est proposé de s'assurer de l'éloignement des déboutés du droit d'asile, en mettant à la charge du budget de l'UE les coûts engendrés par un politique plus efficace en la matière.

En France aujourd'hui, environ 20 % des migrants en situation irrégulière (dont les déboutés du droit d'asile) font effectivement l'objet d'une mesure d'éloignement (dont 5% de retours aidés). On peut considérer que cette proportion est équivalente pour les déboutés du droit d'asile, et qu'elle est similaire dans les autres États membres. Il s'agirait donc de mettre à la charge du budget de l'Union les frais engendrés par l'exécution des retours pour 80 % des déboutés du droit d'asile.

Avec un nombre de demandes d'asile en diminution depuis 2016, on peut évaluer à 400 000 le nombre annuel de demandes d'asile qui seront déposées dans l'UE sur les années 2018 à 2022. En considérant qu'environ 50% des demandeurs sont déboutés, mais qu'environ 10% des déboutés du droit d'asile peuvent obtenir un autre titre de séjour, la population cible est évaluée à 180 000 personnes. Sachant qu'environ 20% d'entre elles sont déjà prises en charge par les États membres, l'UE auraient à assurer le retour de 144 000 personnes par an.

Le coût d'une mesure de retour forcé s'élève à environ 2 500 €[25]. Sachant que le coût d'un retour volontaire aidé est inférieur, on peut estimer la fourchette haute de cette mesure en conservant ce chiffre.

Le coût, pour le budget de l'UE, d'une politique de retour des déboutés du droit d'asile parfaitement efficace est donc estimé à 360 M€.

25 Estimation réalisée à partir des données figurant dans le rapport annuel de performance du programme 303 « *immigration et asile* ».

Évaluation du coût des mesures figurant dans le rapport (en coût annuel, en M€)

NB : La population française représente 12% de la population européenne. Le coût d'une mesure pour l'ensemble des États membres est donc évalué en appliquant un facteur 8 à l'évaluation élaborée pour la France (à l'exception du coût du renforcement des services des consulats et des ambassades, qui est calculé en considérant que la mesure est financée de manière équivalente pour tous les États membres).

Mesures proposées	Évaluation du coût pour la France	Évaluation du coût pour l'ensemble des États membres	Évaluation du coût pour le budget de l'UE
Transformation des agences européennes de l'asile en autorités indépendantes	0 M€	0 M€	0 M€
Mise en place de l'ODAE	-	-	30 M€
Mise en place d'une chambre supplémentaire au sein du Tribunal de l'Union européenne	-	-	1,2 M€
Renforcement des services des consulats et ambassades dans les pays de transit, pour commencer l'instruction des demandes d'asile	1 M€	27 M€	-
Réduction des délais de traitement des demandes d'asile	4 M€	32 M€	-
Accès à la solidarité nationale dès l'instruction de la demande	10 M€	80 M€	-
Accroître l'offre de formation linguistique	42 M€	336 M€	-
Mise en place des CEAT	-	-	4 M€/an (+ 80 M€ d'investissement initial au total)
Assurer le renvoi des déboutés du droit d'asile	-	-	360 M€
Total	**57 M€**	**475 M€**	**475,2 M€**

Remerciements

L'Institut Montaigne et Terra Nova remercient particulièrement les personnes suivantes pour leur contribution.

LES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

Thierry Pech, directeur général, Terra Nova (co-président)

Jean-François Rial, président directeur général, Voyageurs du Monde, membre de Terra Nova et de l'Institut Montaigne (co-président)

Jean-Paul Tran Thiet, avocat - JPTT &Partners, Senior Fellow et ancien administrateur de l'Institut Montaigne (co-président)

Jean-Claude Cousseran, ancien ambassadeur

Jean Faber, haut fonctionnaire

Alice Gueld, rapporteure

Morgan Guérin, responsable du Programme Europe, Institut Montaigne

Leïla Vignal,enseignante-chercheure en géographie, co-coordinatrice du Pôle « Europe » de Terra Nova

Nous remercions également **Clémence Alméras**, assistante chargée d'études à l'Institut Montaigne, pour son aide tout au long de ce travail.

Terra Nova remercie la Fondation FACT pour son soutien dans la réalisation de ce rapport.

LES PERSONNES AUDITIONNÉES OU RENCONTRÉES DANS L'ÉLABORATION DE CE TRAVAIL

Diane Angermüller, policy coordinator à la Commission européenne, détachée temporairement auprès de la Présidence autrichienne du Conseil

Sophie Beau, co-fondatrice et directrice, SOS Méditerranée France

Pascal Brice, directeur général, Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA)

Matthias Fekl, avocat, ancien ministre de l'Intérieur

Stéphane Fratacci, directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur

Louis Gallois, président, Fédération des Acteurs de la Solidarité

François Gemenne, directeur de l'Observatoire Hugo à l'Université de Liège, enseignant à Sciences Po

Georges Karolyi, ambassadeur de Hongrie en France

Thierry Le Roy, président, France terre d'asile

Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur de la République fédérale d'Allemagne en France

Jean-Luc Névache, ancien directeur de cabinet au ministère de l'Intérieur

Henrik Nielsen, Head of Unit Asylum, European Commission

Pauline Pannier, conseillère libertés publiques, culte, asile, immigration et intégration, cabinet du ministre de l'Intérieur

Agnès Rebuffel-Pinault, conseillère affaires intérieures, représentation permanente de la France auprès de l'Union Européenne

Alain Regnier, délégué interministériel à l'intégration des réfugiés

Gérard Sadik, responsable national de la thématique asile, La Cimade

Pierre Vimont, chercheur associé, Carnegie Europe

Les opinions exprimées dans ce rapport n'engagent ni les personnes précédemment citées ni les institutions qu'elles représentent.

Le droit d'asile est en danger, et avec lui la cohésion de l'Union européenne. À l'épreuve de la "crise des réfugiés", les tensions entre les États membres n'ont cessé de s'aiguiser. Le "système de Dublin" s'est révélé une source d'injustice et d'inefficacité. Alors que tous ont ratifié la Convention de Genève, ils ne répondent pas aux demandeurs d'asile de manière homogène : ceux-ci ont aujourd'hui des chances de succès qui varient du simple au double selon le pays et le moment où ils déposent leur demande…

Ce rapport conjoint de Terra Nova et de l'Institut Montaigne appelle à une refonte de la politique européenne du droit d'asile, ainsi qu'à une réponse rapide et solidaire à l'urgence humanitaire en Méditerranée. Son souci est de marier le plus étroitement possible humanisme et réalisme, dignité et efficacité, afin de sortir d'un jeu politique pervers où les appels toujours plus nombreux à la fermeté, voire à la fermeture, sont en réalité complices du plus grand désordre et d'un sourd reniement.

terra nova
LE THINK TANK PROGRESSISTE

INSTITUT
MONTAIGNE